



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA
PER L'ESERCIZIO 2020**

VOLUME II

LUGLIO 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SUL RENDICONTO DELLA REGIONE TOSCANA
PER L'ESERCIZIO 2020**

VOLUME II

LUGLIO 2021

Hanno collaborato:

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

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

INDICE GENERALE

Pag

VOLUME II

CAPITOLO V - LA GESTIONE ECONOMICO PATRIMONIALE, IL CONTO ECONOMICO E LO STATO PATRIMONIALE	11
1. Premessa	11
2. I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico	12
2.1 Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti	28
2.2 Gli inventari	30
2.3 La gestione dei beni mobili e immobili	33
2.4 Le alienazioni dei beni immobili	39
2.5 Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare	45
3. Considerazioni conclusive	46
CAPITOLO VI - LA GESTIONE SANITARIA	49
Parte I: La gestione sanitaria regionale	49
1. Premessa	49
2. I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2020	50
3. Analisi della composizione del perimetro sanitario	50
4. Il finanziamento sanitario e la programmazione regionale	54
5. La gestione di competenza	56
5.1 Accertamenti e impegni del FSR	56
5.2 L'andamento delle entrate relative al FSR	62
5.2.1 Le entrate del Fondo sanitario indistinto	63
5.2.2 Le entrate del Fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo	65
5.3 L'andamento delle spese relative al FSR	69
5.3.1 Le spese del Fondo sanitario indistinto	69
5.3.2 Le spese del Fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo	74
6. La gestione dei residui del perimetro sanitario	77
6.1 I residui attivi	77
6.2 I residui passivi	81
7. La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR	89
7.1 Gli impegni di spesa e la tardiva ripartizione del FSR	89
7.2 L'erogazione del FSR	92
7.3 L'erogazione ai singoli enti	95
8. Il ripiano delle perdite	97
9. L'indebitamento sanitario	101
10. I tempi di pagamento del SSR	105
Parte II: Gli effetti della pandemia da Covid-19 sulla gestione sanitaria Toscana	108
11. La legislazione di emergenza per la sanità	108
12. Le entrate e le spese Covid nel rendiconto regionale	113
13. I dati del modello CE consolidato del SSR Toscano relativo al IV trimestre 2020	119
14. Conclusioni	126
CAPITOLO VII LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI	141
1. Premessa.	141
2. La programmazione 2014-2020.	142
2.1 La Governance per la gestione dei fondi europei: sistema di controllo e piano di rafforzamento amministrativo	145

3.	La gestione “flessibile” dei fondi Sie in risposta allo shock pandemico Covid-19: azioni intraprese dalla Regione Toscana e risultati conseguiti	146
3.1	La riprogrammazione del Por CReO FESR	148
3.2	La riprogrammazione del Por Ico FSE	153
3.3	La riprogrammazione del Psr FEASR	158
4.	Analisi dello stato di attuazione e avanzamento finanziario dei fondi SIE (2014-2020)	159
4.1	Il Por CReO FESR	160
4.2	Il Por Ico FSE	166
4.3	Il programma Garanzia Giovani	172
4.4	Il Psr FEASR	178
4.5	Il Po FEAMP	185
4.6	Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo	189
5.	Controlli e irregolarità	194
5.1	Il Por CReO FSR	195
5.2	Il Por Ico FSE	199
5.3	Il Psr FEASR	200
5.4	Il Po FEAMP	201
5.5	Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo	201
5.6	Irregolarità e monitoraggio delle azioni di recupero nei Por CReO FESR, Por Ico FSE e nel Psr FEASR (programmazione 2014-2020)	202
6.	Considerazioni conclusive	209
CAPITOLO VIII – I PROFILI ORGANIZZATIVI		211
1.	L’organizzazione amministrativa e il personale regionale	211
1.1	Premessa	211
1.2	Le politiche assunzionali	213
	1.2.1 La capacità assunzionale 2020: il contesto normativo	215
1.3	Il fabbisogno di personale 2020-2022 della Regione Toscana	217
	1.3.1 La capacità assunzionale 2020: determinazione e rispetto dei limiti	218
1.4	Le criticità sulla “capacità assunzionale complessiva” della Regione e degli enti dipendenti	222
1.5	Il PTFP 2020-2022 del Consiglio regionale	223
	1.5.1 Lo stato di attuazione dei Piani 2019-2021 e 2020-2022 del Consiglio regionale	225
	1.5.2 La mobilità esterna	227
1.6	Il PTFP 2020-2022 della Giunta regionale	229
	1.6.1 Le progressioni verticali (PV)	229
	1.6.2 Lo stato di attuazione dei Piani 2019-2021 e 2020-2022 della Giunta regionale	231
1.7	Le procedure speciali per il superamento del precariato	233
1.8	Il nuovo inquadramento del personale giornalista e i riflessi sul Bilancio 2020	233
1.9	La dotazione organica	236
1.10	I dati del conto annuale	240
1.11	La spesa di personale	243
	1.11.1 La verifica del rispetto del limite ex art. 1, comma 557- <i>quater</i> l. 296/2006	244
	1.11.2 La spesa di personale a tempo determinato: rispetto del limite	245
1.12	La quantificazione del Fondo	247
	1.12.1 I profili di criticità relativi alla costituzione e destinazione del Fondo	250
	1.12.2 Le criticità delle Progressioni economiche orizzontali (PEO) 2020	252
1.13	Il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti. Profili di criticità	256
1.14	Le criticità della dirigenza apicale	260
1.15	Le strutture di supporto agli organi politici	268
	1.15.1 La spesa di personale delle segreterie dei Gruppi consiliari	272
1.16	Il Telelavoro domiciliare straordinario	279
2.	I controlli interni della Regione Toscana	282
3.	Gli enti e le agenzie regionali	289
3.1	Premessa	289
3.2	Gli enti oggetto di esame	289
3.3	Gli indirizzi e le direttive della Giunta regionale	290
	3.3.1 Le direttive in materia di bilancio	292
3.4	I contributi finanziari erogati dalla Regione	292
3.5	I risultati di esercizio	295
3.6	La verifica dei crediti e dei debiti reciproci	296
3.7	I controlli interni sugli enti dipendenti	297
3.8	La programmazione triennale del fabbisogno di personale (PTFP) e i limiti assunzionali	300
	3.8.1. Le facoltà assunzionali degli enti e le verifiche della Regione sul rispetto dei limiti	300

3.8.2	Le criticità sulla “capacità assunzionale complessiva” della Regione e degli enti dipendenti	300
3.9	Il personale comandato e distaccato	301
3.10	Le procedure per il superamento del precariato	302
3.11	Il personale giornalista Arpat e la configurazione giuridica dell’ente	303
3.12	Le dotazioni organiche	304
3.12.1	Il personale fuori dotazione organica	304
3.13	La spesa di personale	305
3.13.1	Il Consorzio Lamma	307
3.13.2	L’Autorità portuale regionale	308
3.13.3	L’Ente Terre regionali toscane	309
3.14	Il sistema di nomine dei direttori degli enti	311
4.	Conclusioni	312
CAPITOLO IX LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DELLA REGIONE		323
1	Le partecipazioni nel rendiconto generale della Regione. Il portafoglio azionario	323
1.1	Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate	326
1.2	Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate	329
1.2.1	Crediti delle partecipate verso la Regione	330
1.2.2	Debiti delle partecipate verso la Regione	333
1.3	Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione: il caso Interporto Toscano “A. Vespucci” S.p.a.	335
1.4	I trasferimenti a favore delle società partecipate	337
2	Stato patrimoniale e conto economico	341
2.1	Il valore delle partecipazioni nello stato patrimoniale	342
2.2	Il valore delle partecipazioni nel conto economico	346
3	Gestione del personale	347
4	La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016	361
4.1	Premessa normativa	364
4.2	L’azione di razionalizzazione della Regione	364
4.2.1	La relazione sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione periodica	365
4.2.2	Il piano di razionalizzazione periodica ex art. 20 TUSP	368
4.2.3	Le scelte del piano in generale	374
4.2.3.1	Le scelte del piano in relazione alle singole società	377
5.	Conclusioni	397

INDICE DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

VOLUME II

CAP. V	LA GESTIONE ECONOMICO PATRIMONIALE, IL CONTO ECONOMICO E LO STATO PATRIMONIALE
Tab. 1	Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2020.
Fig. 1	Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2020.
Tab. 2	Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2020.
Fig. 2	Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2020.
Tab. 3	Conto economico. Anni 2019-2020.
Tab. 4	Beni demaniali. Dati aggiornati a maggio 2021 ⁴⁰ .
Tab. 5	Beni patrimoniali indisponibili e disponibili. Dati aggiornati a maggio 2021.
Tab. 6	Beni mobili al 31/12/2020 ⁴⁹ .
Tab. 7	Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2019 e 2020.
Tab. 8	Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2020.
Tab. 9	Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2016-2020.
Tab. 10	Bandi di vendita 2020.
Tab. 11	Dismissioni 2020 in dettaglio.
Tab. 12	Contratti stipulati ed introiti dal 2013 al 2020 - programmazione 2013-2020.
Tab. 13	Programma dismissioni 2012-2020. Stato di realizzazione.
Tab. 14	Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2015-2020.
Tab. 15	Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2020. Art. 12 l.r. n. 77/2004.
CAP. VI	LA GESTIONE SANITARIA
Tab. 1	Composizione delle entrate del perimetro sanitario.
Tab. 2	Composizione delle uscite del perimetro sanitario.
Tab. 3	Accertamenti e impegni del FSR 2020.
Tab. 4	Accertamenti e incassi del FSR indistinto nel triennio 2018/2020.
Tab. 5	Fondo sanitario vincolato di parte corrente, investimenti, finanziamento sanitario aggiuntivo e payback nel triennio 2018/2020.
Tab. 6	Impegni e pagamenti del FSI, della mobilità e payback nel triennio 2018/2020.
Tab. 7	Dettaglio dei capitoli "Vari" inclusi nel FSI con impegni superiori al milione.
Tab. 8	Impegni e pagamenti del FSV di parte corrente, investimenti e risorse aggiuntive.
Tab. 9	Residui attivi del perimetro sanitario superiori a 3 milioni.
Tab. 10	Residui attivi su capitoli emergenza Covid-19.
Tab. 11	Residui passivi del perimetro sanitario superiori a 3 milioni.
Tab. 12	Riaccertamento residui su cap. 24133 "Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali".
Tab. 13	Riaccertamento residui sul cap. 24482 "Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie".
Tab. 14	Residui passivi su capitoli emergenza Covid-19.
Tab. 15	Erogazioni di cassa al SSR.
Tab. 16	Composizione risorse liquidate al 31/12 per anno di impegno.
Tab. 17	Ripartizione delle risorse di competenza tra gli enti sanitari.
Tab. 18	Liquidazione agli Enti del SSR del FSR per anno di impegno.
Tab. 19	Spesa per disavanzo sanitario pregresso - ulteriori spese.
Tab. 20	La spesa per il debito nel perimetro sanitario.
Tab. 21	Spese per il debito a carico del FRS nel quadriennio 2017-2020.
Tab. 22	Composizione del debito sanitario nel quadriennio 2016-2020.
Tab. 23	Indicatori di tempestività dei pagamenti annuali periodo 2014-2020 e trimestrali 2020 enti del SSR.
Tab. 24	Riparto incrementi FSN di cui al d.l. n. 14/2020 e al d.l. n. 18/2020.
Tab. 25	Riparto incrementi FSN di cui al d.l. n. 34/2020.
Tab. 26	Riparto incrementi FSN di cui al d.l. n. 34/2020.
Tab. 27	Risorse aggiuntive vincolate Covid nel perimetro sanitario del rendiconto regionale.
Tab. 28	Distribuzione delle USCA nel territorio delle Aziende USL.
Tab. 29	Variazione posti letto nel biennio 2019-2020.
Tab. 30	CE consolidato IV trimestre 2020.
Tab. 31	Finanziamento destinato agli incentivi al personale.
Tab. 32	Acquisti di beni effettuati da Estar.
Tab. 33	Acquisti con pagamento anticipato.
CAP. VII	LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI
Tab. 1	Programmazione 2014-2020: dotazione finanziaria per programma operativo.
Fig. 1	Riprogrammazione CRII e CRII+: risorse stanziati per ambiti di intervento.
Tab. 2	Impatto della Riprogrammazione CRII e CRII+ sulla distribuzione della dotazione delle risorse del Por FESR 2014-2020 per Asse.
Fig. 2	Risorse stanziati e impegni al 31/12/2020 per azioni di intervento.

Fig.	3	Riprogrammazione CRII e CRII+: distribuzione percentuale delle risorse impegnate al 31/12/2020 per beneficiario.
Tab.	3	Riprogrammazione CRII e CRII+: interventi deprogrammati Por Fesr 2014-2020.
Fig.	4	Riprogrammazione CRII e CRII+: risorse stanziare per ambiti di intervento.
Tab.	4	Por FSE 2014-2020: impatto della Riprogrammazione CRII e CRII+ sulla distribuzione della dotazione delle risorse per Asse al 31/12/2020.
Fig.	5	Distribuzione percentuale delle risorse impegnate al 31/12/2020 per azioni di intervento.
Fig.	6	Riprogrammazione CRII e CRII+: distribuzione delle risorse impegnate al 31/12/2020 per beneficiario.
Tab.	5	Riprogrammazione CRII e CRII+: interventi deprogrammati Por FSE 2014-2020.
Fig.	7	Riprogrammazione ex Reg. n. 870/2020: risorse stanziare per ambiti di intervento.
Tab.	6	Por FESR 2014-2020: dotazione delle risorse per Anno al 31/12/2020.
Tab.	7	Por FESR 2014-2020: dotazione delle risorse per Asse al 31/12/2020.
Tab.	8	Por FESR: avanzamento finanziario per Asse nel 2020.
Tab.	9	Por FESR 2014-2020: stato di attuazione per Asse al 31/12/2020.
Tab.	10	Por FESR 2014-2020: spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2020).
Fig.	8	Por FESR: stato di attuazione "Regioni più sviluppate".
Tab.	11	Por FESR 2014-2020: attuazione degli strumenti finanziari al 31/12/2020.
Tab.	12	Por FSE 2014-2020: dotazione delle risorse per anno al 31/12/2020.
Tab.	13	Por FSE 2014-2020: dotazione finanziaria per Asse.
Tab.	14	Por FSE: avanzamento finanziario nel 2020.
Tab.	15	Por FSE 2014-2020: stato di attuazione per Assi al 31/12/2020.
Tab.	16	Por FSE 2014-2020: spesa certificata e target di spesa (esercizio 2020).
Fig.	9	Por FSE: stato di attuazione "Regioni più sviluppate".
Tab.	17	Por FSE: progetti e risorse attivati nel 2020.
Tab.	18	Programma Garanzia Giovani: dotazioni delle risorse per Misura al 31/12/2020.
Tab.	19	Programma Garanzia Giovani: stato di avanzamento finanziario nel 2020.
Tab.	20	Programma Garanzia Giovani: stato di attuazione per Misura al 31/12/2020.
Tab.	21	Piano operativo Programma Garanzia Giovani 2014-2020: dati sul livello di occupazione.
Tab.	22	Programma Garanzia Giovani spesa certificata e target di spesa per Asse.
Tab.	23	Por FEASR dotazione delle risorse per anno al 31/12/2020.
Tab.	24	Psr FEASR 2014-2020: dotazione finanziaria per priorità.
Tab.	25	Psr FEASR 2014-2020: stato di avanzamento finanziario (esercizio 2020).
Tab.	26	Psr FEASR 2014-2020: stato di attuazione per priorità.
Tab.	27	Psr FEASR 2014-2020: spesa dichiarata e target per priorità.
Fig.	10	Stato di attuazione Programmi FEASR delle Regioni più sviluppate.
Tab.	28	Po FEAMP 2014-2020: dotazione finanziaria per priorità.
Tab.	29	Po FEAMP 2014-2020: stato di avanzamento finanziario (esercizio 2020).
Tab.	30	Po FEAMP 2014-2020: stato di avanzamento finanziario al 31/12/2020.
Tab.	31	Spesa certificata e target di spesa per Asse.
Tab.	32	Pc Ifm 2014-2020: dotazione delle risorse per anno al 31/12/2020.
Tab.	33	Pc Ifm 2014-2020: dotazione finanziaria per Priorità al 31/12/2020.
Tab.	34	Pc Ifm 2014-2020: stato di attuazione finanziaria (esercizio 2020).
Tab.	35	Pc Ifm 2014-2020: stato di avanzamento finanziario per Asse.
Tab.	36	Pc Ifm 2014-2020: spesa certificata e target per Asse.
Tab.	37	Irregolarità Por FESR - Programmazione 2014-2020.
Tab.	38	Irregolarità Por FSE - Programmazione 2014-2020.
Tab.	39	Irregolarità Psr FEASR - Programmazione 2014-2020.

CAP. VIII

I PROFILI ORGANIZZATIVI

L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

Tab.	1	Rispetto del valore soglia limite
Tab.	2	Risorse destinate all'attuazione del PTFP 2020-2022 - Giunta regionale e Consiglio regionale - verifica del rispetto della capacità assunzionale.
Tab.	3	Indice di sostenibilità finanziaria 2020: rispetto del valore soglia.
Tab.	4	Capacità assunzionale massima 2020-2024 ex art. 5 d.m. 3 settembre 2019.
Tab.	5	PTFP 2020-2022 del Consiglio regionale: rimodulazione della dotazione organica.
Tab.	6	Piano assunzionale 2020 del Consiglio regionale.
Tab.	7	Sintesi attuazione dei PTFP 2019-2021 e PTFP 2020-2022 del Consiglio regionale.
Tab.	8	PTFP 2020-2022 della Giunta regionale: rimodulazione della dotazione organica.
Tab.	9	Piano assunzionale 2020 della Giunta regionale: risorse.
Tab.	10	Piano assunzionale 2020 della Giunta regionale: criteri di reclutamento.
Tab.	11	Progressioni verticali 2020 Regione Toscana: rispetto del limite ex art. 22, comma 15, d.lgs n. 75/2017.
Tab.	12	Sintesi attuazione PTFP 2019-2021 e PTFP 2020-2022 Giunta regionale.
Tab.	13	Dotazioni organiche al 30 luglio 2020 dell'Agenzia per le attività di informazione degli organi di governo della Giunta regionale e dell'Ufficio stampa del Consiglio regionale.
Tab.	14	Dotazione organica regionale 2020.
Tab.	15	Composizione del personale in servizio al 31 dicembre 2020 (criteri e dati del conto annuale).
Tab.	16	Cessazioni/assunzioni - Triennio 2018-2020 (criteri e dati del conto annuale).
Tab.	17	Causali cessazioni anno 2020 (criteri e dati del conto annuale).
Tab.	18	Causali assunzioni anno 2020 (criteri e dati del conto annuale).
Tab.	19	Spesa di personale anno 2020: rispetto del limite ex art. 1, comma 557-quater, l. n. 296/2006.

Tab.	20	Spesa di personale a tempo determinato. Triennio 2018-2020.
Tab.	21	Quantificazione in sede consuntiva del fondo delle risorse decentrate dell'anno 2020.
Tab.	22	Fondo delle risorse decentrate anno 2020 – quantificazione consuntiva 2020.
Tab.	23	Somme non utilizzate in sede di Accordo Decentrato e rinviato all'anno successivo.
Tab.	24	PEO 2020. Potenziali aventi titolo e contingenti per le selezioni.
Tab.	25	PEO 2021. Potenziali aventi titolo e contingenti per le selezioni.
Tab.	26	Quantificazione consuntiva del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale – anno 2020.
Tab.	27	Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente anno 2020 – quantificazione in sede consuntiva.
Tab.	28	Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente anno 2020 – Destinazione, in sede preventiva, delle risorse.
Tab.	29	Capitoli di imputazione del trattamento economico e degli oneri accessori della dirigenza apicale.
Tab.	30	Costo del personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici della Regione Toscana – anno 2020.
Tab.	31	Segreterie gruppi consiliari XI legislatura: dotazione organica e personale in servizio anno 2020.
Tab.	32	Segreterie gruppi consiliari X legislatura: dotazione organica e personale in servizio anno 2020.
Tab.	33	Spesa di personale dei gruppi consiliari. Riepilogo del budget assegnato e della spesa sostenuta nell'anno 2020, legislature X e XI.
Tab.	34	Costo del personale delle segreterie dei gruppi consiliari. Periodo 2013-2020.
Tab.	35	Ributazione Responsabile di segreterie per i gruppi consiliari con almeno 13 consiglieri.
Tab.	36	Trattamento economico del personale dei gruppi consiliari.
		Gli enti e le agenzie regionali
Tab.	37	Contributi di funzionamento, per programmi di attività e per investimenti erogati agli enti – Biennio 2019-2020-Impegni.
Tab.	38	Enti dipendenti. Iter di approvazione dei bilanci di esercizio 2020 e risultati provvisori.
Tab.	39	Enti dipendenti: limiti assunzionali 2020.
Tab.	40	Enti e agenzie: dotazione organica (composizione numerica e quantificazione finanziaria) e personale in servizio al 31 dicembre 2020.
Tab.	41	Enti dipendenti: spesa di personale 2016 e spesa media del triennio 2011-2013.
CAP. IX		LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DELLA REGIONE
Tab.	1	Portafoglio azionario della Regione al 31/12/2020.
Tab.	2	Fondo perdite società partecipate 2020.
Tab.	3	Crediti delle società verso la Regione.
Tab.	4	Dettaglio situazione creditoria v/Regione – Sviluppo Toscana S.p.a..
Tab.	5	Debiti delle società verso la Regione.
Tab.	6	Dettaglio situazione debitoria v/Regione – Sviluppo Toscana S.p.a..
Tab.	7	Trasferimenti 2020 partecipate.
Tab.	8	Dettaglio trasferimenti 2020 a Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a..
Tab.	9	Trasferimenti della Regione a favore delle partecipate (periodo 2016/2020).
Tab.	10	Partecipazioni in imprese controllate.
Tab.	11	Partecipazioni in imprese partecipate.
Tab.	12	Partecipazioni in altri soggetti.
Tab.	13	Totale rivalutazioni partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto.
Tab.	14	Sviluppo Toscana S.p.a. – costi personale e costi produzione.
Tab.	15	A.R.R.R. S.p.a. costi personale e costi produzione.
Tab.	16	Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. – costi personale e costi produzione.
Tab.	17	Alatoscana S.p.a. – costi personale e costi produzione.
Tab.	18	Firenze Fiera S.p.a. – costi personale e costi produzione.
Tab.	19	Terme di Casciana S.p.a. – costi personale e costi produzione.
Tab.	20	Terme di Chianciano S.p.a. – costi personale e costi produzione.
Tab.	21	Terme di Montecatini S.p.a. – costi personale e costi produzione.
Tab.	22	Fidi Toscana S.p.a. – costi personale e costi produzione.
Tab.	23	Stato attuazione piano razionalizzazione 2020 (partecipazioni dirette).
Tab.	24	Stato di attuazione piano di razionalizzazione 2020 (società partecipate tramite società controllate).
Tab.	25	Stato di attuazione del piano di razionalizzazione 2020 (società partecipate tramite enti controllati).
Tab.	26	Partecipazioni mantenute senza interventi.
Tab.	27	Partecipazioni sottoposte a monitoraggio ex d.g.r. n. 171/2019.
Tab.	28	Partecipazioni destinatarie di azioni di razionalizzazione.
Tab.	29	Andamento costi servizi erogati da Sviluppo Toscana S.p.a. a favore della Regione (anni 2015/2020).
Tab.	30	Fatturato Alatoscana S.p.a..

CAPITOLO V

LA GESTIONE ECONOMICO PATRIMONIALE, IL CONTO ECONOMICO E LO STATO 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. Gli inventari - 2.3. La gestione dei beni mobili e immobili. - 2.4. Le alienazioni dei beni immobili. - 2.5. 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 gestione dello stesso segno. Così il saldo della gestione patrimoniale rappresenta un indicatore (ulteriore) dei risultati di gestione.

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).

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.

Nel 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 e materiali;
- 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).

Il totale dello Stato Patrimoniale risulta pari a euro 6.491.307.614,10. Al 31/12/2019, il valore complessivo era di 6.281.297.910,92 euro.

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.

Tab. 1- Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2020.

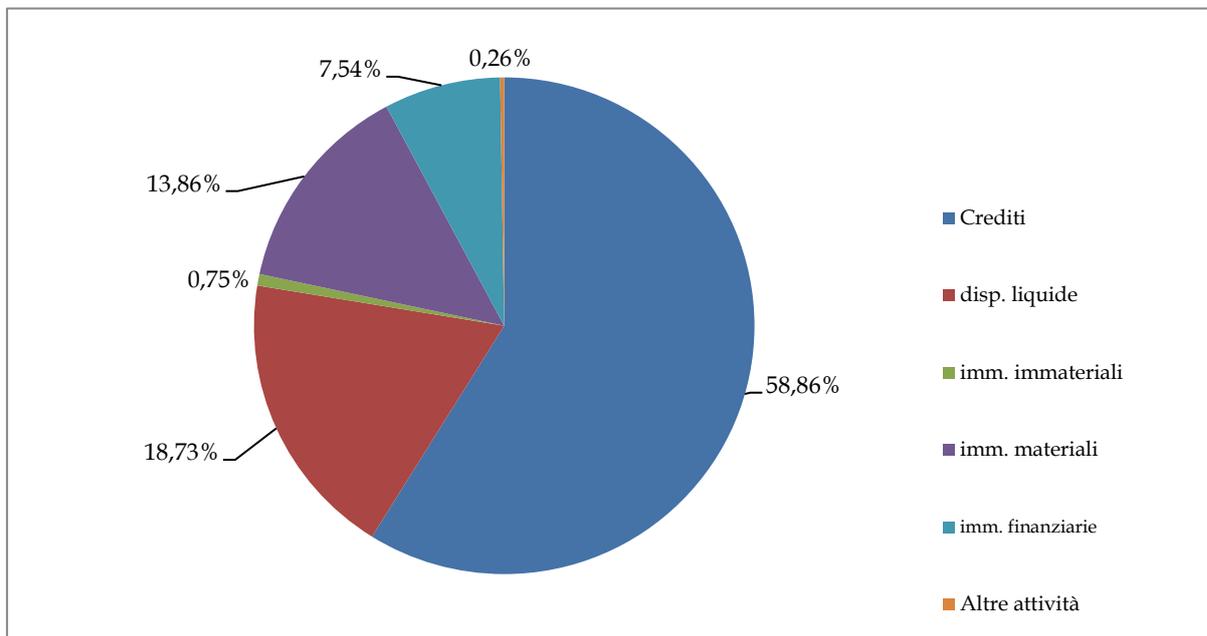
(in euro)

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	01/01/2020	31/12/2020	% anni 2019/2020
A) CREDITI VERSO LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE			
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)			
B) IMMOBILIZZAZIONI			
<i>Immobilizzazioni immateriali</i>	31.637.019,98	48.681.038,20	53,87
Costi di impianto e di ampliamento			
Costi di ricerca sviluppo e pubblicità			
Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	23.575.605,81	25.781.581,47	9,36
Concessioni, licenze, marchi e diritti simile	1.018,56	1.811,13	77,81
Avviamento			
Immobilizzazioni in corso ed acconti	7.423.347,74	22.161.764,96	198,54
<i>Immobilizzazioni materiali (3)</i>	637.047,87	735.880,64	15,51
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	31.637.019,98	48.681.038,20	53,87
Beni demaniali	191.074.546,46	200.933.838,65	5,16
Terreni	69.316.350,85	71.907.446,91	3,74
Fabbricati	25.208,43	19.044,64	-24,45
Infrastrutture	4.798.874,09	7.694.783,89	60,35
Altri beni demaniali	116.934.113,09	121.312.563,21	3,74
Altre immobilizzazioni materiali (3)	644.638.033,86	634.315.108,24	-1,60
Terreni	117.056.234,73	117.397.615,58	0,29
<i>di cui in leasing finanziario</i>			
Fabbricati	405.296.256,04	397.679.146,57	-1,88
<i>di cui in leasing finanziario</i>			
<i>Impianti e macchinari</i>	963.110,84	808.684,22	-16,03
<i>di cui in leasing finanziario</i>			
Attrezzature industriali e commerciali	2.538.867,94	2.415.987,10	-4,84
Mezzi di trasporto	33.694.934,75	31.756.241,04	-5,75
Macchine per ufficio e hardware	5.075.474,83	4.806.245,91	-5,30
Mobili e arredi	728.156,47	768.237,23	5,50
Infrastrutture	76.147.177,87	75.530.739,13	-0,81
Diritti reali di godimento			
Altri beni materiali	3.137.820,39	3.152.211,46	0,46
Immobilizzazioni in corso ed acconti	49.833.930,16	64.197.757,25	28,82
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	885.546.510,48	899.446.704,14	1,57
<i>Immobilizzazioni Finanziarie (1)</i>			
Partecipazioni in	255.896.628,35	339.068.697,60	32,50
<i>imprese controllate</i>	229.429.060,85	315.296.846,87	37,43
<i>imprese partecipate</i>	14.651.361,53	14.903.158,47	1,72
<i>altri soggetti</i>	11.816.205,97	8.868.692,26	-24,94
Crediti verso	143.228.394,50	138.394.001,15	-3,38
altre amministrazioni pubbliche	679.756,02	411.469,38	-39,47
<i>imprese controllate</i>	49.691.233,57	46.647.620,18	-6,13
<i>imprese partecipate</i>			
<i>altri soggetti</i>	92.857.404,91	91.334.911,59	-1,64
Altri titoli	15.324.093,46	12.178.482,30	-20,53
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	414.449.116,31	489.641.181,05	18,14
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	1.331.632.646,77	1.437.768.923,39	7,97
C) ATTIVO CIRCOLANTE			
<i>Rimanenze</i>	207.267,62	252.779,89	21,96
TOTALE RIMANENZE	207.267,62	252.779,89	21,96
<i>Crediti (2)</i>			
Crediti di natura tributaria	2.704.603.222,16	2.300.752.159,65	-14,93
<i>Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità</i>	1.705.923.589,88	1.141.067.786,71	-33,11
Altri crediti da tributi	305.421.206,93	330.681.043,80	8,27
Crediti da Fondi perequativi	693.258.425,35	829.003.329,14	19,58
Crediti per trasferimenti e contributi	768.194.738,08	1.021.169.608,26	32,93
<i>verso amministrazioni pubbliche</i>	605.577.339,57	860.381.409,81	42,08
<i>imprese controllate</i>			
<i>imprese partecipate</i>			

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	01/01/2020	31/12/2020	% anni 2019/2020
<i>verso altri soggetti</i>	162.617.398,51	160.788.198,45	-1,12
Verso clienti ed utenti	15.743.184,85	16.175.176,64	2,74
Altri Crediti	473.263.637,53	482.472.448,91	1,95
<i>verso l'erario</i>	34.881,00	19.060,79	-45,35
<i>per attività svolta per c/terzi</i>	520.467,43	474.088,63	-8,91
Altri	472.708.289,10	481.979.299,49	1,96
TOTALE CREDITI	3.961.804.782,62	3.820.569.393,46	-3,56
<i>Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</i>			
Partecipazioni	17.009.468,21	16.332.021,26	-3,98
Altri titoli			
TOTALE ATTIVITA' FINANZIARIE CHE N.C.I.	17.009.468,21	16.332.021,26	-3,98
<i>Disponibilità liquide</i>			
Conto di tesoreria	918.787.644,31	1.168.844.593,51	27,22
Istituto tesoriere	918.787.644,31	1.168.844.593,51	27,22
<i>presso Banca d'Italia</i>			
Altri depositi bancari e postali	50.988.627,92	46.805.293,58	-8,20
Denaro e valori in cassa	313.297,78	307.933,66	-1,71
Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente			
TOTALE DISPONIBILITA' LIQUIDE	970.089.570,01	1.215.957.820,75	25,34
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	4.949.111.088,46	5.053.112.015,36	2,10
D) RATEI E RISCONTI			
Ratei attivi			
Risconti attivi	554.175,69	426.675,35	-23,01
TOTALE RATEI E RISCONTI (D)	554.175,69	426.675,35	-23,01
TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)	6.281.297.910,92	6.491.307.614,10	3,34

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 1 - Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2020.



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 31/12/2019 (o meglio all'apertura dei conti al 1/1/2020) con quella al 31/12/2020. 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 2019 il 63,07, nel 2018 il 74 e nel 2017 il 78 per cento), è quella dei crediti, che è pari al 58,86 per cento del totale. Le immobilizzazioni materiali sono pari al 13,86 per cento dei valori patrimoniali, mentre quelle immateriali, in aumento del 53,87 per cento rispetto all'anno precedente, rappresentano lo 0,75 per cento del totale. Le immobilizzazioni finanziarie rappresentano il 7,54 per cento dell'attivo alla fine del 2020, e sono in aumento rispetto ai due esercizi precedenti, ma in diminuzione di circa il 3,4 per cento rispetto al 2016.

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 2020, la voce immobilizzazioni risulta in aumento quasi dell'8 per cento rispetto al precedente esercizio, dai 1.331 milioni del 31/12/2019 ai 1.437 milioni del 31/12/2020 (nel 2019 vi era stato, invece, un lieve calo dello 0,6 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 48,68 milioni, in sensibile aumento rispetto all'anno precedente (31,64 milioni) che risultava, al contrario, in calo sia rispetto al 2018 (35,12 milioni) sia in confronto al 2017 (33,90 milioni). L'incremento registrato è pari, dunque, a circa 17,04 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 9,4 per cento rispetto all'esercizio precedente. Essi 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 terzi⁶ vengono ammortizzati con l'aliquota applicata ai beni della medesima tipologia, modificata in relazione alla durata residua della convenzione al fine di completare l'ammortamento entro i termini di scadenza della stessa.

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 2020 vi sono quelli sul sistema informativo sanitario e socio sanitario e sul sistema informativo sociale della Regione Toscana (2,7 milioni), quelli sui sistemi informativi del lavoro, rendicontazione fondi comunitari, formazione ed orientamento (1,3 milioni) e la manutenzione evolutiva dei Sistemi Informativi: Accreditamento, Anagrafe Educazione e Istruzione (POR FSE 2014/2020), PO FR Marittimo 2014-2020 e Progetto Commit (0,9 milioni) nonché sistemi operativi per complessivi 10,69 milioni di cui 5,6 milioni relativi al collaudo di software sviluppati negli esercizi precedenti, la cui spesa era contabilizzata nell'esercizio precedente fra le immobilizzazioni immateriali in corso ed 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, 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 2020 sono state acquisite a patrimonio spese per manutenzioni straordinarie su beni demaniali dello Stato per complessivi 20,14 milioni di cui oltre 17 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, evidenziate in un'apposita voce dello Stato Patrimoniale e valutate al costo di produzione non viene applicato l'ammortamento.

Il valore al 31/12/2020 risulta di 899,44 milioni, in aumento del 1,6 per cento. In merito all'incremento registrato, pari a 13,9 milioni rispetto all'anno precedente, l'ente evidenzia che lo stesso è prevalentemente determinato dalle immobilizzazioni materiali in corso ed acconti: a fronte di aumenti di investimenti per oltre 37 milioni, nel corso dell'esercizio hanno trovato conclusione e corretta allocazione nelle poste patrimoniali circa 22,1 milioni di cui 17,6 milioni per collaudo di opere relative a manutenzioni straordinarie su beni di terzi e per la restante parte prevalentemente per collaudo di lavori di manutenzione straordinaria su strade regionali e per lavori relativi ad infrastrutture idrauliche. L'ente precisa, altresì, che l'aumento di tale voce è dovuto ad investimenti in corso sia sulle strade che sulle opere idrauliche nonché

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

⁷ Relazione al rendiconto 2020.

⁸ Nella nota integrativa al bilancio.

a lavori di manutenzione straordinaria sugli immobili di proprietà regionale: sono stati effettuati, in particolare, investimenti per manutenzioni straordinarie su immobili regionali per circa 1,2 milioni, interventi di messa in sicurezza su alcune strade regionali per 14,7 milioni ed interventi per la difesa del suolo per 28,44 milioni.

La voce immobilizzazioni materiali in corso ed acconti comprende prevalentemente investimenti in corso per la difesa del suolo finalizzate alla realizzazione di opere idrauliche o manutenzione straordinaria su opere idrauliche esistenti, sulle strade regionali, nonché lavori di manutenzione straordinaria sugli immobili di proprietà regionale. Viene evidenziato, infine, l'ulteriore acconto di 6,198 milioni erogato nel 2020 per l'acquisizione della Collezione Alinari.

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 5,16 per cento. La crescita del valore patrimoniale della suddetta categoria dipende dalla prosecuzione, anche nel 2020, 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 si rileva una situazione non molto dissimile al precedente anno; all'interno di tale categoria i terreni ed i fabbricati, rispettivamente valutati in 117,4 e 397,7 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 dell'1,57 per cento rispetto al 2019 (quasi 14 milioni) ma, in calo rispetto al trend registrato l'anno precedente (2,52 per cento), accoglie, come già specificato, investimenti su beni materiali non ancora collaudati alla chiusura dell'esercizio precedente e investimenti in corso sia sulle strade, sia sulle opere idrauliche e su lavori di manutenzione straordinaria negli immobili di proprietà regionale.

B.IV) Le immobilizzazioni finanziarie

In questa voce sono registrate: le partecipazioni azionarie in società controllate, 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 in società non controllate, valutate invece al costo di acquisto, al netto 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"; i crediti immobilizzati iscritti al valore nominale, al netto dell'eventuale svalutazione.

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.

Le immobilizzazioni finanziarie, che per il 2020 risultano in aumento, passano 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 aumento (da 256 milioni nel 2019 a 339 nel 2020).

L'Ente riferisce che la variazione nella consistenza è dovuta prevalentemente alla valutazione con il metodo del patrimonio netto dell'Istituto degli Innocenti (66,66 milioni). La frazione di patrimonio netto di competenza regionale è stata determinata sulla base dei diritti di voto (ai sensi del punto 4.4 del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato) e, poiché la partecipazione non costituisce valore di liquidazione, è stata costituita apposita riserva indisponibile nel patrimonio netto di identico valore.

Hanno proceduto, inoltre, a rettificare la partecipazione di tutte le fondazioni valutate con il metodo del patrimonio netto, per cui la frazione del patrimonio netto viene commisurata ai diritti di voto spettanti alla Regione Toscana, adeguando corrispondentemente la suddetta riserva indisponibile ad eccezione della Fondazione Sistema Toscana stante la sua connotazione di ente in-house ed in virtù delle ultime modifiche statutarie.

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 un moderato aumento, quasi del 22 per cento (207 mila all'1/1/2020, 252 mila al 31/12/2020); si tratta peraltro di valori non rilevanti.

C.II) I crediti

I crediti di funzionamento 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 beni¹¹.

L'importo complessivo dei crediti, che alla fine dell'esercizio 2019 è pari a 3.962 milioni, risulta in calo di circa il 3,6 per cento (3.820 milioni al 31/12/2020) ed è in gran parte costituito da crediti di natura tributaria (2.300 milioni circa in calo quasi del 15 per cento rispetto all'anno precedente). Una quota rilevante corrisponde ai crediti per trasferimenti e contributi, che ammontano a 1.021 milioni, in aumento quasi del 33 per cento rispetto all'avvio della gestione 2020. Tra questi si registrano i "crediti verso clienti e utenti" (16,17 milioni, in aumento del 2,7 per cento rispetto all'anno precedente) che l'Ente riferisce derivare, in gran parte dai canoni di concessione del demanio idrico ai sensi della legge n. 22/2015.

Nella voce "altri crediti", che registra un valore di oltre 482 milioni al 31/12/2020 (in lieve aumento del 2 per cento rispetto all'anno precedente), l'ente ha inserito le risorse versate a Fidi Toscana, Artea e Sviluppo Toscana, destinate ad essere erogate a terzi beneficiari tramite i suddetti soggetti gestori, per un totale di 372 milioni¹². Tutti gli importi sono al netto del relativo fondo svalutazione crediti¹³.

¹¹ Principio contabile 4.3 - punto 6.2 allegato al d.lgs. n. 118/2011.

¹² In lieve aumento rispetto ai 368 milioni del 2019 e i 359 milioni del 2018.

¹³ Circa i criteri di determinazione del fondo di svalutazione con riferimento alle singole categorie di crediti, si rinvia alla specifica sezione dedicata, all'interno della presente relazione.

Riguardo ai crediti, si rileva che la loro riduzione complessiva nel 2019 segue, ancora più nettamente sia in valore assoluto che in percentuale, il decremento dell'esercizio precedente, 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 un altrettanto importante posizione debitoria; ciò potrebbe generare tensioni sulla liquidità, influenzando negativamente la tempistica dei pagamenti della Regione o, anche, degli enti dipendenti¹⁴.

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 della riduzione dei crediti, si registra un incremento delle disponibilità liquide di oltre il 25 per cento (nel 2019 il 142, nel 2018 era oltre il 39, nel 2017 oltre il 20 per cento, che compensava il calo dell'esercizio 2016¹⁵) riportando il conto del tesoriere sopra 1.168 milioni (918 milioni nel 2019, 382 milioni nel 2018), e il complesso delle disponibilità a circa 1.216 milioni¹⁶. La voce "altri depositi bancari e postali" riguarda principalmente le disponibilità presso il conto corrente postale ed ammonta a circa 47 milioni (in calo dell'8 per cento rispetto al 2019).

E) I ratei e risconti¹⁷

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. La Regione effettua specifiche ricognizioni, in tema di ratei e risconti, per le voci relative ad affitti, assicurazioni e interessi, registrate in contabilità finanziaria. I risconti attivi al 31/12/2020 ammontano a 426 mila euro (554 mila nel 2019 e 342 mila nel 2018). I ratei attivi non risultano più rappresentati già alla fine dell'esercizio 2017.

¹⁴ Nel 2020 l'Ente ha rispettato i parametri ex d.lgs. n. 231/2002, poiché il tempo medio di pagamento è stato inferiore di 25 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 -55,47 giorni della Gsa e i 39,34 dell'AOU Pisana, con una media di 6,54 giorni, secondo i dati forniti in sede istruttoria dalla Regione.

¹⁵ Nel 2016 le disponibilità liquide erano diminuite da 253 a 230 milioni.

¹⁶ Per la disamina completa della gestione di cassa si rinvia all'apposita sezione nella presente relazione.

¹⁷ 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.

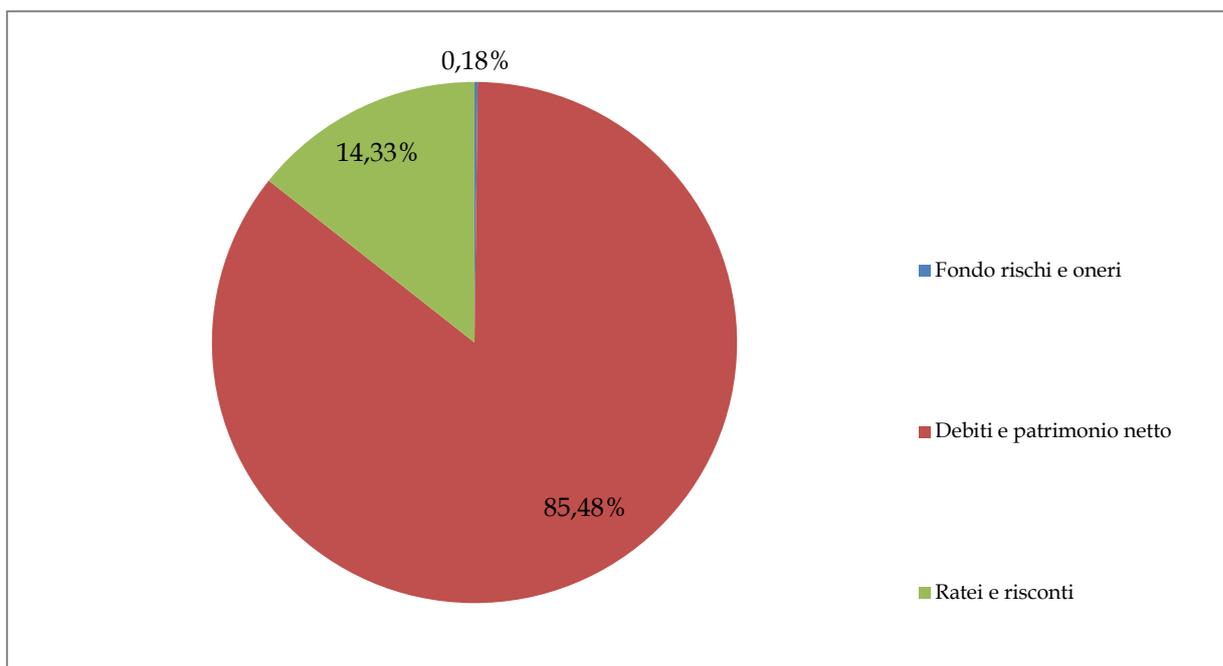
Tab. 2 - Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2020.

(in euro)

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	01/01/2020	31/12/2020	% 2019/2020
A) PATRIMONIO NETTO			
Fondo di dotazione	-2.753.995.156,92	-2.753.995.156,92	0,00
Riserve	1.033.790.984,99	1.409.777.435,67	36,37
da risultato economico di esercizi precedenti/ da capitale/da permessi di costruire	172.925.105,75	466.288.686,16	169,65
da capitale		5.843.412,96	
da permessi di costruire		0,00	
da riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	852.741.845,22	864.971.807,61	1,43
altre riserve indisponibili	8.124.034,02	72.673.528,94	794,55
Risultato economico dell'esercizio	314.838.145,05	321.406.782,18	2,09
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)	-1.405.366.026,88	-1.022.810.939,07	27,22
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI			
Per trattamento di quiescenza			
Per imposte			
Altri	8.952.097,72	12.111.689,97	35,29
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)	8.952.097,72	12.111.689,97	35,29
C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO			
TOTALE T.F.R. (C)			
D) DEBITI(1)			
Debiti da finanziamento	4.031.324.993,72	3.859.733.994,60	-4,26
prestiti obbligazionari	225.918.949,37	197.297.650,60	-12,67
v/altre amministrazioni pubbliche	2.957.490.200,34	2.724.495.224,37	-7,88
verso banche e tesoriere			
verso altri finanziatori	847.915.844,01	937.941.119,63	10,62
Debiti verso fornitori	540.604,09	512.217,30	-5,25
Acconti	156.900,00	618.500,00	294,20
Debiti per trasferimenti e contributi	1.563.632.250,57	1.968.333.724,52	25,88
enti finanziati dal servizio sanitario nazionale			
altre amministrazioni pubbliche	1.389.328.793,69	1.741.942.913,73	25,38
imprese controllate	44.516.132,19	49.404.118,58	10,98
imprese partecipate	5.410.224,19	2.800.350,39	-48,24
altri soggetti	124.377.100,50	174.186.341,82	40,05
Altri debiti	1.173.509.675,41	742.635.046,55	-36,72
tributari	98.504.765,74	116.712.428,11	18,48
verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	5.965.163,87	7.098.311,63	19,00
per attività svolta per c/terzi (2)			
altri	1.069.039.745,80	618.824.306,81	-42,11
TOTALE DEBITI (D)	6.769.164.423,79	6.571.833.482,97	-2,92
E) RATEI E RISCOINTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			
Ratei passivi	46.169.102,88	43.274.986,51	-6,27
Risconti passivi	862.378.313,41	886.898.393,72	2,84
Contributi agli investimenti	45.914.806,54	235.626.154,93	413,18
da altre amministrazioni pubbliche	38.114.659,40	225.506.109,36	491,65
da altri soggetti	7.800.147,14	10.120.045,57	29,74
Concessioni pluriennali			
Altri risconti passivi	816.463.506,87	651.272.238,79	-20,23
TOTALE RATEI E RISCOINTI (E)	908.547.416,29	930.173.380,23	2,38
TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)	6.281.297.910,92	6.491.307.614,10	3,34
CONTI D'ORDINE			
1) Impegni su esercizi futuri	7.781.281.990,03	7.673.468.369,59	-1,39
2) beni di terzi in uso			
3) beni dati in uso a terzi			
4) garanzie prestate a amministrazioni pubbliche	412.538.270,11	389.338.142,80	-5,62
5) garanzie prestate a imprese controllate			
6) garanzie prestate a imprese partecipate	-		
7) garanzie prestate a altre imprese			
TOTALE CONTI D'ORDINE	8.193.820.260,14	8.062.806.512,39	-1,60

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 2 - Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2020.



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 31/12/2019 con quella al 31/12/2020, 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 6.571 milioni, e dal patrimonio netto (negativo) di -1.022 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 sensibile miglioramento del 27 per cento (nel 2019 del 18 per cento e nel 2018 del 25 per cento); infatti da -1.405 milioni al 31/12/2019 si modifica in -1.022 milioni al 31/12/2020, anche per effetto dell'accantonamento a patrimonio netto del risultato d'esercizio 2020, positivo per oltre 321 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 socio-economico del territorio regionale con il trasferimento di risorse, anche patrimoniali, a soggetti pubblici e privati. I contributi agli investimenti conferiti a soggetti pubblici del territorio (aziende sanitarie, comuni, province, comunità montane etc.), ad esempio, aumentano la dotazione patrimoniale di questi soggetti,

facendo diminuire di conseguenza il patrimonio dell'ente¹⁸. D'altra parte, negli ultimi anni il finanziamento degli investimenti è avvenuto sostanzialmente in assenza di corrispondenti fonti di finanziamento, in quanto i mutui non vengono assunti in presenza di adeguata giacenza di cassa (sistema dei cosiddetti "mutui a pareggio").

Il valore del Fondo di dotazione potrà beneficiare di variazioni positive derivanti dalla progressiva valorizzazione degli elementi patrimoniali ancora in corso di ricognizione al 31/12/2019, così come previsto dal punto 9.2. del "Principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale" del d.lgs. n. 118/2011.

Nel corso dell'anno di riferimento l'ente ha 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 in corso e ad adeguare la riserva indisponibile a seguito dei conferimenti al fondo di dotazione di enti le cui partecipazioni sono prive di valore di liquidazione e sia in relazione alle nuove acquisizioni che alle modifiche di valori delle partecipazioni già iscritte in bilancio.

L'Ente riferisce anche di aver utilizzato la riserva vincolata, finalizzata al metodo del patrimonio netto, in relazione alle partecipazioni che hanno subito un decremento di valore rispetto all'anno precedente, ciò in coerenza con le indicazioni dell'Allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011.

B) I fondi per rischi ed oneri¹⁹

La nota integrativa specifica che queste passività sono state valutate "secondo stime basate su conoscenze e dati il più oggettivi possibili e nel rispetto dei principi di prudenza e di rappresentazione veritiera e corretta della realtà", come previsto dall'allegato 4.3 del d.lgs. n. 118/2011. Il valore contabile al termine dell'esercizio, pari a 12,11 milioni, corrisponde a quello accantonato nel risultato di amministrazione 2020. L'incremento della posta contabile, pari al 35,3 per cento, appare in controtendenza rispetto agli esercizi precedenti che registravano un generale decremento (62,2 per cento nel 2019, oltre il 43 per cento nel 2018 e circa il 19 per cento nel 2017). Il valore assoluto degli accantonamenti diminuisce notevolmente nel quadriennio, passando da 83 a 42 milioni nel 2017 a 23,7 milioni nel 2018, a 8,9 milioni nel 2019, fino ad assestarsi, nel 2020, a 12,11 milioni.

L'ente riferisce che in questa "voce" si ricomprende il fondo per la copertura degli oneri futuri per il personale (circa 4 milioni), il fondo spese legali (6,7 milioni) e il fondo indennità di fine mandato (1,5 milioni). In considerazione dell'applicazione del metodo del patrimonio netto, non è più accantonato tra i fondi rischi il fondo perdite societarie²⁰.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Come previsto dal Punto 4.22 dell'Allegato 4/3.

D) I debiti²¹

Sono valutati al valore nominale a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Il complesso delle partite debitorie è in riduzione del 2,92 per cento, da 6.769 a 6.571 milioni (nel 2019 la riduzione era stata del 10,4 per cento). Di questi debiti, 3.859 milioni sono costituiti da debiti di finanziamento, i quali sono diminuiti di circa il 4,26 (erano diminuiti del 12 per cento nel 2019); l'aggregato comprende l'anticipazione sanitaria concessa dallo Stato e non restituita e l'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013. Sono compresi anche i residui passivi perenti²² che al 31/12/2020 ammontano a 85,64 milioni ancora in calo sia rispetto al 2019 (94,32 milioni), sia al 2018 (118,55 milioni) e in drastica riduzione rispetto al 2017 quando erano 356,72 milioni.

Nel corso dell'esercizio 2020 sono state effettuate reiscrizioni per 5,33 milioni e cancellazioni per 3,35 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. Per il 2020 tali fondi ammontano complessivamente a 72,18 milioni²⁴, pari all'84,28 per cento del totale dei residui perenti.

Nella voce acconti, pari a 0,62 milioni sono ricomprese le somme incassate in via di anticipo relativamente alle aste effettuate nell'anno precedente, nonché alle aste effettuate nel corso dell'anno²⁵.

E) I ratei e risconti e contributi agli investimenti

L'ente ha riferito che i debiti sono stati riportati nello Stato Patrimoniale seguendo le prescrizioni dell'art. 2424-bis, comma 6, del codice civile. Negli aggregati "ratei passivi" e "risconti passivi" vengono 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 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.

²¹ 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.

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 La copertura dei residui perenti non può essere inferiore al 70 per cento come disposto nella delibera n. 141/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

²⁵ Immobile sito in Firenze, via della Carra - via delle Porte Nuove (2019), Complesso di Villa Basilewsky e terreni agricoli nei comuni di Massa Marittima (2020).

Il valore dell'aggregato è pari a 930 milioni²⁶, in aumento del 2,38 per cento rispetto al precedente esercizio, di cui solo 43,27 relativi a ratei, mentre la maggior parte (circa 887 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. Infine, nella voce economica "contributi agli investimenti" (pari a 235,63 milioni), sono iscritti i contributi ricevuti per il finanziamento delle immobilizzazioni, da imputarsi ai conti economici dei futuri esercizi in proporzione alle quote di ammortamento dei relativi cespiti.

I conti d'ordine

Tali conti, suddivisi nella consueta triplice classificazione - rischi, impegni, e beni di terzi - registrano gli accadimenti che potrebbero produrre effetti sul patrimonio dell'ente in tempi successivi a quelli della loro manifestazione. Il valore complessivo del 2020, in lieve diminuzione dell'1,6 per cento rispetto all'anno precedente, risulta pari a 8.062,80 milioni (erano 8.193,82 nel 2019 e 1.843,42 nel 2018, mentre nel 2017 tale voce non era presente).

I conti d'ordine accolgono prevalentemente le garanzie prestate dalla Regione a favore di enti dipendenti, quali le lettere di *patronage* per le Aziende sanitarie²⁷ e ospedaliere.

Il Conto Economico è definito dal d.lgs. n. 118/2011²⁸ come lo strumento che permette, nell'ambito del sistema integrato di contabilità economico-patrimoniale, di rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica. Ciò permette di rappresentare le "utilità economiche" acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari, consentendo la predisposizione dello Stato Patrimoniale e la rilevazione, in particolare, delle variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono, come già ricordato, un indicatore dei risultati della gestione.

Il Conto Economico, poi, deve essere utilizzato come base informativa per la determinazione analitica dei costi di gestione. Rilevante, infine, la finalità informativa del conto, 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"²⁹, il secondo quello della gestione finanziaria; segue poi il saldo delle rettifiche di valore delle attività finanziarie e, infine, quello della gestione straordinaria.

²⁶ 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).

²⁷ Le garanzie sotto forma di lettere di *patronage* a favore delle Aziende sanitarie valgono oltre 389 milioni.

²⁸ Principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria Allegato 4/3.

²⁹ 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.

Tab. 3 - Conto economico. Anni 2019-2020.

(in euro)

CONTO ECONOMICO		2020	2019	2020/2019
A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE				
1	Proventi da tributi	8.496.250.927,11	8.751.049.319,48	-2,91
2	Proventi da fondi perequativi	133.012.957,99	61.178.536,30	117,42
3	Proventi da trasferimenti e contributi	1.592.284.955,65	1.027.636.494,85	54,95
a	Proventi da trasferimenti correnti	1.191.567.646,60	686.762.867,69	73,50
b	Quota annuale di contributi agli investimenti	5.313.875,90	3.065.301,46	73,36
c	Contributi agli investimenti	395.403.433,15	337.808.325,70	17,05
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	49.140.454,48	45.599.204,75	7,77
a	Proventi derivanti dalla gestione dei beni	32.985.101,71	29.448.925,07	12,01
b	Ricavi della vendita di beni	0,00	4.370,44	-100,00
c	Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi	16.155.352,77	16.145.909,24	0,06
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	53.395.367,81	74.959.421,56	-28,77
	TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)	10.324.084.663,04	9.960.422.976,94	3,65
B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE				
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	21.725.622,60	17.132.644,27	26,81
10	Prestazioni di servizi	712.157.193,99	700.400.588,97	1,68
11	Utilizzo beni di terzi	5.098.208,99	5.900.655,75	-13,60
12	Trasferimenti e contributi	9.077.788.392,63	8.569.474.315,02	5,93
a	Trasferimenti correnti	8.455.028.577,57	8.100.419.811,19	4,38
b	Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche.	499.112.468,99	335.853.770,81	48,62
c	Contributi agli investimenti ad altri soggetti	123.647.346,07	133.218.733,02	-7,18
13	Personale	163.770.553,07	162.782.178,29	0,61
14	Ammortamenti e svalutazioni	42.243.510,15	174.878.954,89	-75,84
a	Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali	15.124.562,79	9.955.022,14	51,93
b	Ammortamenti di immobilizzazioni materiali	11.159.720,83	10.425.809,82	7,04
c	Altre svalutazioni delle immobilizzazioni	0,00	41.515,81	-100,00
d	Svalutazione dei crediti	15.959.226,53	154.456.607,12	-89,67
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	-45.512,27	-86.449,21	-47,35
16	Accantonamenti per rischi	0,00	0,00	
17	Altri accantonamenti	3.487.422,46	1.832.725,76	90,29
18	Oneri diversi di gestione	8.595.278,67	13.853.035,38	-37,95
	TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)	10.034.820.670,29	9.646.168.649,12	4,03
	DIFF. COMP. POSITIVI E NEGATIVI (A-B)	289.263.992,75	314.254.327,82	-7,95
C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI				
Proventi finanziari				
19	Proventi da partecipazioni	662.347,63	3.629.691,47	-81,75
a	da società controllate			
b	da società partecipate	0,00	655.169,31	-100,00
c	da altri soggetti	0,00	2.974.522,16	-77,73
20	Altri proventi finanziari	4.323.826,99	2.358.940,40	83,30
	Totale proventi finanziari	4.986.174,62	5.988.631,87	-16,74
	Oneri finanziari			
21	Interessi ed altri oneri finanziari	48.508.638,8	63.938.194,00	-24,13
a	Interessi passivi	48.508.638,8	63.938.194,00	-24,13
b	Altri oneri finanziari			
	Totale oneri finanziari	48.508.638,8	63.938.194,00	-24,13
	TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI (C)	-43.522.464,18	-57.949.562,13	24,90
D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE				
22	Rivalutazioni	17.651.590,97	6.572.429,60	168,57
23	Svalutazioni	6.866.671,50	20.851.235,19	-67,07
	TOTALE RETTIFICHE (D)	10.784.919,47	-14.278.805,59	-175,53
E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI				
24	Proventi straordinari	180.772.118,79	156.725.890,97	15,34
a	Proventi da permessi di costruire			
b	Proventi da trasferimenti in conto capitale	20.335.403,23	17.716,13	114684,68
c	Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo	159.876.964,57	135.695.686,36	17,82
d	Plusvalenze patrimoniali	168.783,04	1.687.922,51	-90,00
e	Altri proventi straordinari	390.967,95	19.324.565,97	-97,98

CONTO ECONOMICO		2020	2019	2020/2019
	Totale proventi straordinari	180.772.118,79	156.725.890,97	15,34
25	Oneri straordinari	104.194.307,7	73.498.466,66	41,76
a	Trasferimenti in conto capitale	9.903.338,00	24.031.270,22	-58,79
b	Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo	94.218.176,25	49.164.591,79	91,64
c	Minusvalenze patrimoniali	72.793,45	297.597,08	-75,54
d	Altri oneri straordinari	0,00	5.007,57	-100,00
	Totale oneri straordinari	104.194.307,70	73.498.466,66	41,76
	TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	76.577.811,09	83.227.424,31	-7,99
	RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	333.104.259,13	325.253.384,41	2,41
26	Imposte (*)	11.697.476,95	10.415.239,36	12,31
	RISULTATO DELL'ESERCIZIO	321.406.782,18	314.838.145,05	2,09

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 10.324 milioni (+3,65 per cento; nel 2019 +4,09 per cento rispetto al 2018), sono rappresentati prevalentemente da tributi, per quasi 8.500 milioni (l'82,2 per cento del totale), in diminuzione quasi del 3 per cento rispetto al 2019 (nel precedente esercizio, viceversa, risultava in aumento dell'1,78 rispetto al 2018); si registrano, poi, proventi da trasferimenti e contributi per 1.592 milioni (+54,95 per cento; nel 2019 +28,23 per cento), di cui 1.191,57 milioni (+73,50; nel 2019 +17,53 per cento) risultano proventi da trasferimenti correnti e 395 milioni (+17,05 per cento; nel 2019 +57,85 per cento) sono proventi da contributi agli investimenti. I "ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici", che nel 2018 risultavano pari a 45,08, passano dai 45,60 milioni del 2019 ai 49,14 del 2020 (+7,77 per cento)³⁰. Tra questi ultimi, circa 33 milioni - peraltro in crescita di oltre il 12 per cento - sono i ricavi derivanti dalla gestione dei beni del patrimonio regionale, mentre non si registra nell'anno alcun introito derivante dalla vendita degli stessi.

Tra i componenti negativi della gestione "caratteristica", per un totale di 10.034 milioni (+4,03 per cento rispetto al 2019), in lieve calo rispetto all'anno precedente (che registrava un +4,95 per cento), la voce più rilevante è quella relativa ai "trasferimenti e contributi", che ammonta a circa 9.078 milioni sul totale dei costi (+5,93 per cento), in crescita di circa 508,31 milioni rispetto all'anno precedente. Sempre nella stessa gestione, i costi per l'acquisto di beni e per prestazioni di servizi ammontano, rispettivamente, a 21,7 milioni (+26,81 per cento; +16,52 per cento nel 2019) e 712,1 milioni (+1,68 per cento); 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 163,77 milioni (+0,61 per cento), risulta lievemente in aumento rispetto all'anno precedente, in controtendenza a quanto rilevato nello scorso esercizio dove risultava inferiore di 7,57 milioni (-4,44 per cento) rispetto al 2018. Vengono poi in evidenza, quali costi dell'esercizio, le quote annuali di ammortamento, per 26,28 milioni³¹, 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 non risultano presenti.

³⁰ Riferisce l'ente che tra questi ultimi "sono ricompresi i canoni di concessione del demanio idrico e i proventi derivanti dal controllo degli impianti termici effettuati da ARRR S.p.a. e riversati alla Regione".

³¹ In dettaglio, 15,12 milioni per gli ammortamenti di immobilizzazioni immateriali e 11,16 milioni per ammortamenti di immobilizzazioni materiali.

Per quanto riguarda la voce “svalutazione dei crediti”, pari a 15,96 milioni, essa risulta drasticamente ridotta (-89,67 per cento)³², in controtendenza al 2019 il cui importo era pari a 154,46 milioni (+70,31 per cento) e l’incremento³³, rispetto al 2018, era “dovuto ai maggiori accertamenti per ruoli coattivi delle tasse automobilistiche emessi nel corso del 2019 e parzialmente svalutati”. Tra le svalutazioni vengono ricompresi l’adeguamento del fondo svalutazione relativamente ai crediti di natura tributaria (0,43 milioni) e alla svalutazione di altri crediti e crediti vs clienti ed utenti per 12,97 milioni.

Il saldo della gestione è positivo per 321,40 milioni (+2,09 per cento) in controtendenza al 2019 che registrava un decremento del 16,68 per cento rispetto all’esercizio precedente.

Il successivo saldo, quello della gestione finanziaria, si mantiene negativo, come nel precedente esercizio, per 43,52 milioni (in miglioramento quasi del 25 per cento rispetto all’anno precedente), in quanto rilevano principalmente gli oneri finanziari del debito, che a differenza del 2019 in cui si registrava un aumento (+6,51 per cento), nel 2020 fanno registrare un decremento pari al 24,13 per cento; mentre nel 2019 si è registrato un peggioramento del saldo della gestione finanziaria che ha chiuso a -57,95 milioni (nel 2018 chiudeva a -50,13 milioni), viceversa nell’anno di riferimento si registra un consistente miglioramento come sopra specificato. In dettaglio, i proventi finanziari risultano di 4,99 milioni (-16,74 per cento; -39,5 per cento nel 2019), mentre gli oneri finanziari sono pari a 48,50 milioni.

Il saldo delle rettifiche delle attività finanziarie, pari a -10,8 milioni, in netto miglioramento rispetto al 2019 (+175,53 per cento) che registrava, viceversa, un peggioramento rispetto al 2018 (quando era -0,6 milioni), accoglie rivalutazioni e svalutazioni delle attività stesse. Le rettifiche si riferiscono prevalentemente a variazioni positive o negative delle partecipazioni azionarie valutate con il metodo del patrimonio netto.

Infine, la gestione straordinaria chiude il 2020 con un positivo di 76,58 milioni, in ulteriore calo rispetto all’esercizio precedente (quasi l’8 per cento) che aveva, a sua volta, fatto registrare una drastica decrescita rispetto al 2018 quando era pari a 256,52 milioni. Ciò è dovuto, nonostante la crescita di oltre il 15 per cento dei proventi straordinari (da 156,73 a 180,77 milioni), all’interno dei quali sono ricomprese le “insussistenze del passivo” per 94,6 milioni derivanti prevalentemente dalle economie registrate nella contabilità finanziaria su residui passivi (per 44 milioni) e per riduzioni del fondo svalutazione crediti (per 46,91 milioni)³⁴, ma pure sopravvenienze attive per 65,27 milioni³⁵, che all’aumento degli oneri straordinari del 41,76 per cento (da 73,5 a 104,2 milioni). Gli oneri straordinari sono in gran parte riconducibili (per 46,16 milioni) a insussistenze dell’attivo relative alla cancellazione di residui attivi della contabilità finanziaria.

³² 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.

³³ Nel 2018 la voce economica “fondo di svalutazione crediti” risultava pari a 90,69 milioni.

³⁴ Inoltre, 3,35 milioni derivano da economie di residui passivi parenti.

³⁵ Che si concretizzano in acquisizioni a titolo gratuito, rinvenimenti di beni e maggiori accertamenti di entrate tributarie di competenza di esercizi precedenti.

La decrescita del saldo della gestione straordinaria, di 6,65 milioni rispetto al 2019, non ha impedito, tuttavia, un miglioramento del risultato economico dell'esercizio, che passa dai 314,84 ai 321,41 milioni, nell'esercizio in esame (nel 2018 era pari a 570,84 milioni).

Il risultato positivo del Conto Economico 2020, come sopra specificato, al netto delle imposte (Irap sulle retribuzioni e compensi corrisposti dall'ente per 11,70 milioni, in lieve aumento rispetto all'esercizio precedente), è stato correttamente riportato nello Stato Patrimoniale, a riduzione della negatività del patrimonio netto.

L'esercizio economico 2020 si chiude, dunque, 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. Permane tuttavia un peggioramento rispetto al 2018 il cui risultato, come già espresso, 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 consegue che il risultato del 2020, migliore rispetto a quello del 2019 ma nettamente peggiore di quello del 2018, esprime con maggiore significatività, rispetto a quest'ultimo, l'andamento della gestione, dato che è determinato, in prevalenza, dal risultato della gestione caratteristica³⁶.

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 direttamente o devoluti a titolo gratuito dallo Stato o da altro soggetto. Nel corso dell'esercizio 2019, 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 immobilizzazioni³⁷. A

³⁶ Si ricorda, infatti, che la gestione straordinaria accoglie, sostanzialmente, sopravvenienze ed insussistenze derivanti dalle operazioni di riaccertamento dei residui in contabilità finanziaria, e dunque dallo "spostamento" agli esercizi futuri di spese inizialmente programmate per il 2020, ovvero dalla registrazione nell'esercizio di impegni finanziari di anni precedenti.

³⁷ Cioè a quegli elementi patrimoniali destinati ad essere utilizzati durevolmente dalla Regione.

seguito della modifica del piano dei conti³⁸, 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)³⁹.

Tab. 4 - Beni demaniali. Dati aggiornati a maggio 2021⁴⁰.

BENI IMMOBILI DEMANIALI		
Categoria	Descrizione	Quantità numerica ⁴¹
D-A	Le strade, le autostrade - Fabbricati	290
D-A	Le strade, le autostrade	20
D-A	Terreni espropriati per realizzare strade appartenenti alla categoria D-A	3.344
D-B	Le strade ferrate - Fabbricati	104
D-B	Le strade ferrate	3
D-B	Le strade ferrate - Terreni	687
D-E	I canali, i porti lacuali, le zone portuali della navigazione interna e relative pertinenze	20
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	926
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	22
D- H	Gli immobili dichiarati o riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia - Fabbricati	584
D- H	Gli immobili dichiarati o riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia - Terreni	492
D - I	Le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche, etc. ⁴²	79
D - L	Beni assoggettati da leggi statali o regionali al regime demanio pubblico - Fabbricati	202
D - L	Beni assoggettati da leggi statali o regionali al regime demanio pubblico - Terreni	7.672
	Totale	14.476

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

³⁸ Dell'agosto del 2016 a valere per gli esercizi 2017, 2018 e 2019.

³⁹ "Obblighi di pubblicazione concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio" art. 30 d.lgs n. 30/2013.

⁴⁰ 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".

⁴¹ In alcuni casi trattati di complessi immobiliari composti da più elementi.

⁴² 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).

Tab. 5 - Beni patrimoniali indisponibili e disponibili. Dati aggiornati a maggio 2021.

BENI IMMOBILI INDISPONIBILI		
Categoria	Descrizione	Quantità numerica ⁴³
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	1046
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	32.380
PI-E	Sedi regionali	69
PI-F	Gli altri immobili espressamente destinati ad un pubblico servizio o comunque al diretto perseguimento di specifiche finalità pubbliche di interesse regionale - Fabbricati	253
PI-F	Gli altri immobili espressamente destinati ad un pubblico servizio o comunque al diretto perseguimento di specifiche finalità pubbliche di interesse region. - Terreni	21
	Totale	33.855
BENI IMMOBILI DISPONIBILI		
PD	Fabbricati	268
PD	Terreni	2.723
	Totale	2.991

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

2.2 Gli inventari

Nel 2020 la Regione ha implementato un nuovo *software* gestionale per la tenuta degli inventari. La Sezione ha, pertanto, ritenuto opportuno effettuare un approfondimento istruttorio, dedicato sia alla verifica della funzionalità del suddetto *software* che alla corrispondenza tra i dati inventariali e quelli della contabilità, finanziaria ed economico-patrimoniale.

L'approfondimento sopra descritto ha preso le mosse dalla richiesta di una estrazione, a campione, degli inventari dei beni mobili e immobili, corredata da una relazione descrittiva delle modalità operative di raccordo tra la gestione del patrimonio ed il sistema delle contabilità, finanziaria ed economico-patrimoniale.

Dall'istruttoria è emerso che per assicurare la rilevazione unitaria dei fatti gestionali la Regione si è dotata di un apposito programma che, sulla base delle regole della matrice di correlazione, traduce le scritture della contabilità finanziaria in scritture della contabilità economico-patrimoniale. Le scritture automatiche derivanti dalla finanziaria possono essere rettificare ed integrate manualmente al fine di permettere la corretta rilevazione dei costi e ricavi di competenza economica dell'esercizio.

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 dei beni ammortizzabili. I sistemi informativi in uso prima del 2020 assolvevano, infatti, al compito istituzionale di redigere il Conto del Patrimonio che descriveva in termini di consistenza, ma non di valore, l'insieme dei beni demaniali e del patrimonio disponibile ed indisponibile della Regione.

La necessità di valorizzare tutti i beni del patrimonio regionale ha messo in luce le carenze informative dei vecchi *software* gestionali in uso e la necessità di utilizzare ulteriori *database* di appoggio per registrare beni che non avevano mai trovato registrazione nei *software*

⁴³ Vedi nota precedente.

gestionali in uso ma che venivano soltanto elencati in appositi allegati del Conto del Patrimonio.

I beni immateriali, mobili ed immobili, vengono pertanto annotati in diversi registri/inventari a seconda della loro natura e delle esigenze di gestione degli stessi.

In particolare, i beni mobili sono registrati, nel rispetto di quanto stabilito dalla l.r. n. 77/2004, e dal regolamento di attuazione, in apposito *software* gestionale definito "INVENTARIO". Tale *software* permette di registrare l'ingresso del bene e le sue movimentazioni all'interno delle strutture regionali e la sua uscita in fase di dismissione.

Per quanto riguarda i beni immobili, va premesso che tale categoria è estremamente variegata, in quanto terreni e fabbricati costituiscono soltanto un sottoinsieme, ancorché significativo. La Regione Toscana si era dotata di un sistema gestionale definito "JPatrimonio" nel quale, a partire dal dato catastale, sono inseriti, nel rispetto di quanto stabilito dalla l.r. n. 77/2004 e dal regolamento di attuazione, tutti i beni immobili di proprietà della Regione, al fine di gestire la base informativa sia ai fini fiscali che di valorizzazione e tutela del patrimonio. Non sono censiti in tale sistema informativo i beni che non hanno un diretto riferimento con il sistema del catasto, come le strade, le infrastrutture telematiche come la banda larga e le infrastrutture idrauliche come gli argini, che non risultano classificati come fabbricati. La Regione ha, pertanto, utilizzato un ulteriore *database* di appoggio, nelle more della riprogettazione complessiva dei sistemi gestionali, denominato "FIDE".

Con riferimento ai beni immateriali, ancorché la l.r. n. 77/2004 prevedesse una apposita sezione dell'inventario per essi, questi non erano mai stati registrati. Pertanto, in prima applicazione del principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale, la Regione ha ritenuto, nelle more della riprogettazione complessiva dei sistemi gestionali, di registrare le immobilizzazioni immateriali nel *database* denominato FIDE. Successivamente, poiché molti *software* applicativi sono stati appositamente sviluppati per le esigenze della Regione e sono oggetto di continui sviluppi e manutenzioni evolutive (si pensi ai sistemi gestionali per i programmi comunitari o ai sistemi in ambito sanitario ma anche allo stesso sistema di contabilità finanziaria) e poiché ogni singola modifica è approvata e collaudata prima di procedere al pagamento della fattura emessa dal fornitore che ha curato lo sviluppo, la Regione ha ritenuto, in ottica di semplificazione, di procedere a registrare automaticamente come nuovo *software* la spesa certificata da fatture ricevute entro il termine dell'esercizio (gestite con il *software* gestionale "Gestione Fatture"), liquidate entro la chiusura del procedimento di riaccertamento ordinario ed imputate su impegni assunti sui rispettivi capitoli. Tale registrazione viene effettuata direttamente sull'applicativo denominato "Libro Cespiti". Per le altre tipologie di beni immateriali (brevetti, marchi manutenzioni su beni di terzi, ecc.) rimane in uso il *database* FIDE.

Pertanto, ad ogni bene presente nei registri patrimoniali e inventariali sopra indicati è associato un valore contabile iniziale (determinato in base al costo di acquisto se conosciuto, oppure in base alla rendita catastale o, infine, determinato in base a stima), una data di inizio ammortamento (corrispondente alla data di acquisto o di collaudo per i lavori) e una percentuale di ammortamento coerente con le aliquote di cui al punto 4.18 dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011. Per ogni bene è possibile, inoltre, indicare la quota finanziata con contributi

esterni ricevuti da parte della Regione al fine di gestire le scritture necessarie per la sterilizzazione degli ammortamenti.

I sistemi informativi gestionali ed i database sopra descritti costituiscono la base dati da cui il *software* applicativo (“*Libro Cespiti*”) provvede a elaborare gli ammortamenti dell’esercizio considerato, a determinare l’entità dei contributi agli investimenti, a predisporre i dati necessari alla registrazione automatica in contabilità economico-patrimoniale sia degli ammortamenti che delle sterilizzazioni ma anche di tutte le rettifiche e variazioni che, non avendo riflessi finanziari, non vengono altrimenti registrati in contabilità economica: si pensi alle dismissioni per fuori uso, a correzioni di errori materiali di registrazione, a errori di classificazione di categoria (per es.: arredi invece di attrezzature) ma anche trasformazioni catastali (frazionamenti, aggiornamenti catastali ecc.) che, in alcune circostanze, possono modificare il valore dei beni.

Tali sistemi informativi consentono, così, di rispondere alle principali esigenze richieste da un sistema di contabilità economico-patrimoniale. Anche se circoscritte solo a determinati ambiti, risultano comunque significative le operazioni che richiedono un intervento manuale dell’operatore. Tra queste assumono un rilievo particolare le operazioni di riconciliazione tra le scritture finanziarie che movimentano le immobilizzazioni e le variazioni nella consistenza dei beni risultanti dai registri dei beni patrimoniali ed inventariali, al fine di verificarne l’allineamento.

Al fine di gestire gli interventi pluriennali che alimentano il conto immobilizzazioni materiali in costruzione è stato avviato lo sviluppo interno di una nuova procedura (denominata IMMOB) che permette di monitorare nel tempo per ogni singola opera/intervento di manutenzione il suo sviluppo fino alla registrazione del cespite realizzato nel conto del patrimonio.

Nel sistema gestionale “*Libro Cespiti*” sono disponibili “*maschere di ricerca*” che permettono di estrarre, per ciascun bene o gruppo di beni, le informazioni ritenute necessarie, secondo specifici criteri di ricerca. Le suddette “*maschere*” permettono, inoltre, di analizzare i movimenti, intervenuti nei registri inventariali (acquisti/vendite) nell’esercizio considerato, rilevanti ai fini della loro riconciliazione con i movimenti contabili provenienti dalla contabilità finanziaria e registrati mediante la matrice di correlazione in contabilità economico-patrimoniale, ma anche movimenti di rettifica di errori o svalutazioni che implicano la necessità di un allineamento dei valori in contabilità economica.

L’approfondimento istruttorio è proseguito con l’estrazione di un campione di *record*, riguardanti quattro diverse voci dell’attivo dello Stato Patrimoniale:

- B.2.1 - Terreni;
- B.2.2 - Fabbricati;
- B.2.5 - Mezzi di trasporto;
- B.2.8 - Infrastrutture.

L’esame del campione ha permesso, infine di verificare la corrispondenza tra le scritture inventariali e quelle relative alla contabilità, sia finanziaria che economico-patrimoniale.

Pertanto, risulta positivo, sia pure tenendo conto della limitata entità del campione, il giudizio sulla funzionalità dei nuovi *software* applicativi utilizzati dalla Regione, soprattutto perché permettono la corretta inventariazione dei beni immateriali, che finora non erano mai stati registrati.

2.3 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 beni⁴⁴, i contenuti e la gestione dell'inventario generale⁴⁵, la gestione dei beni mobili⁴⁶, di quelli immobili del demanio e del patrimonio regionale⁴⁷, nonché le procedure di stima e di alienazione dei beni immobili⁴⁸.

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 della Regione. Quanto ai beni mobili, la tabella seguente ne sintetizza le movimentazioni nell'anno 2020.

Tab. 6 - Beni mobili al 31/12/2020⁴⁹.

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	2019	405				31
	2020	449				1
Universalità di mobili in proprietà della Regione	2019	84				
	2020	84				
Beni mobili non registrati in proprietà della Regione	2019	101.632				2.535
	2020	106.665				1.142

Fonte: Regione Toscana. D.G. Patrimonio e logistica.

Si osserva che i beni mobili registrati risultano in aumento di 44 unità rispetto all'anno precedente (nel 2019 erano calati di 20 unità), mentre risultano invariate le universalità di beni

⁴⁴ Titolo II articoli da 2 a 6.

⁴⁵ Titolo III articoli da 7 a 13.

⁴⁶ Titolo IV articoli da 14 a 33.

⁴⁷ Titoli V, VI e VII articoli da 34 a 57.

⁴⁸ Titolo VIII articoli da 58 a 64.

⁴⁹ L'Ente specifica che nel totale dei beni mobili al 31 dicembre 2019 "non sono conteggiati i beni immateriali (*software*, licenze, brevetti, marchi, opere dell'ingegno, diritti d'autore). È ancora in corso di sviluppo la nuova procedura informatica integrata per la tenuta degli inventari nella quale verranno inseriti e dettagliati anche tali beni".

mobili, in cui rientrano fondi archivistici e collezioni museali⁵⁰. Per quanto riguarda i beni mobili non registrati si evidenzia, in continuità con l'anno precedente, un notevole aumento della loro quantità; si ricorda che nel 2018 (anno nel quale si era verificato una consistente diminuzione di questi beni) l'ente aveva motivato la diminuzione con "lo storno dei beni librari del consiglio regionale"⁵¹. Le dimissioni sono avvenute esclusivamente per messa in fuori uso, con distruzione degli stessi beni o assegnazione ad altri soggetti. Infine, ai sensi dell'art. 22 del già citato regolamento di attuazione n. 61/2005, è stata iniziata, nel 2020, la ricognizione 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 a giugno 2021.

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

Gli immobili utilizzati dalle strutture regionali sono in totale 34⁵² al 31 dicembre 2019; anno nel quale sono state acquisite ulteriori sedi di provenienza provinciale, ai sensi della l.r. n. 22/2015 e ss.mm.ii. Le spese di gestione relative agli stessi risultano, per il 2020, pari a 10.151.505,17 euro, con un incremento del 7,06 per cento rispetto al 2019⁵³; la spesa per manutenzione al metro quadro aumenta anch'essa, nella misura del 51,72 per cento, rispetto al 2019, passando da 12,62 a 19,15 euro. Si osserva che, in valore assoluto, la spesa sostenuta per la manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili⁵⁴ è drasticamente aumentata (del 51,56 per cento rispetto al 2019), nonostante un lieve calo della 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 un generale e consistente aumento delle spese in tutte le voci, ad esclusione delle tasse e delle utenze, queste ultime a causa della minor presenza del personale negli uffici, derivante dal ricorso al lavoro agile (*smartworking*) da parte dello stesso personale, conseguente all'emergenza sanitaria da Covid-19. La suddetta emergenza sanitaria è stata la causa anche del consistente aumento delle spese per la pulizia delle sedi, che sono state fatte oggetto di sanificazione straordinaria. Ne deriva - nonostante la diminuzione sia della superficie delle sedi che del numero dei dipendenti - un aumento delle spese per metro quadrato e delle spese per dipendente.

⁵⁰ Il totale di 84 beni è così suddiviso: 75 appartengono al Consiglio (74 sono fondi documentari, cioè collezioni di libri ed 1 è classificato come "bene necessario per l'attività di rappresentanza"), mentre 9 sono beni storico/artistici appartenenti alla Giunta.

⁵¹ Il Consiglio stesso aveva precisato con nota: "I libri facenti parte delle biblioteche la cui consultazione rientra nell'attività istituzionale dell'ente non sono ricompresi nelle immobilizzazioni ai sensi delle modifiche normative apportate con decreto del ministero delle finanze del 18 maggio 2017, paragrafo 6.1.2 dell'allegato 4/3 del d.lgs. n. 118/2011".

⁵² Di cui 14 a Firenze, 5 a Pisa, 4 a Grosseto, 2 a Livorno, Arezzo, Pistoia e Siena, 1 a Lucca, Massa e a Bruxelles.

⁵³ Nel 2019 le spese risultavano pari a 6.482.376,37, con un incremento del 23,86 per cento rispetto al 2018.

⁵⁴ 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 regionali. Anni 2019 e 2020. (in euro)

	2019**	2020	2020/2019 %
Manutenzione ordinaria	1.041.617,00	1.508.960,69	44,87%
Manutenzione straordinaria	221.349,93	405.159,15	83,04%
UtENZE	2.332.487,89	1.449.907,12	-37,84%
Tasse	718.164,83	578.499,52	-19,45%
Condominiali	1.579.787,62	1.709.927,35	8,24%
Facchinaggio e altre	374.758,22	408.508,56	9,01%
Pulizia, vigilanza, sicurezza**	3.214.210,88	4.090.542,77	27,26%
Totale spese	9.482.376,37	10.151.505,17	7,06%
Superficie sedi regionali*	100.086	99.977	-0,11%
n. dipendenti	2.611	2.507	-3,98%
Totale spese per metro quadro	94,74	101,54	7,17%
Totale spese per dipendente	3.631,70	4.049,26	11,50%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana. D.G. patrimonio e logistica.

*Per alcune sedi il dato non è stato comunicato.

** Nelle spese di pulizia 2020 sono comprese anche quelle relative agli interventi di sanificazione straordinaria per l'emergenza sanitaria derivante da Covid-19.

La successiva tabella mostra, invece, i beni immobili utilizzati da terzi che, al 31/12/2020, sono 117 (nel 2019 erano 109).

In generale, gli introiti sono diminuiti del 22,2 per cento e, in particolare, quelli relativi ai canoni di locazione (-19.907 euro) e quelli per le concessioni (ben 414.135 euro in meno), mentre quelli per "altri contratti" sono aumentati, invece, di 4.212 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 2019-2020.

Tab. 8 - Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2020.

	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	2019	12		18		79	109
	2020	11	4	22		80	117
Proventi realizzati dalla gestione (accertamenti euro)	2019	239.252		392.908		1.304.060	1.936.220
	2020	219.345		397.120		889.925	1.506.390
Spese di gestione sostenute dalla Regione (impegni euro)	2019	9.765				101.041	110.806
	2020	0				0	

Fonte: Regione Toscana D.G. Patrimonio e logistica.

(*) Sono comprese in questa voce le autorizzazioni ex art. 39, nonché le indennità di occupazioni sui beni per i quali sono in corso di rinnovo i relativi atti di concessione.

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

La Regione non ha sostenuto, nel 2020, alcuna spesa di gestione per gli immobili utilizzati da terzi.

Come descritto nella relazione sulla gestione del patrimonio, predisposta dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 31 della l.r. n. 77/2004, nel 2018 sono state stipulate 15 concessioni ed una locazione, sono state rilasciate due autorizzazioni ai sensi dell'art. 39 del regolamento di attuazione della l.r. n. 77/2004 ed è stato ripreso in consegna un immobile precedentemente occupato. 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 locazione⁵⁵.

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 abitative⁵⁶. Si può procedere all'assegnazione diretta per le concessioni a enti locali o enti pubblici senza scopo di lucro, ovvero quando l'interesse pubblico può essere perseguito da un unico specifico soggetto.

L'entità dei canoni di concessione, locazione e comodato è parametrata, per la generalità degli immobili, ai prezzi correnti di mercato, salvo che per le concessioni o locazioni abitative, per le quali si applica la normativa recata dalla citata legge n. 431/1998. Le istruttorie condotte per gli anni 2015 e 2016 hanno fatto emergere l'esistenza di apposite stime tecniche per la determinazione dei canoni di ogni immobile utilizzato da terzi. I valori di riferimento per la concessione in uso degli immobili analizzati risultavano sostanzialmente coerenti con quelli pubblicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare (O.m.i.)⁵⁷.

Per le concessioni a enti pubblici, ovvero a soggetti che si obblighino ad effettuare interventi di recupero edilizio, può essere applicato il canone ricognitorio⁵⁸. L'ente riferisce che per l'anno 2020 "la gestione del patrimonio regionale ha seguito le linee guida di politica patrimoniale indicate dalla Giunta individuando i beni suscettibili di cessione e ponendo in essere i relativi procedimenti, valorizzando i beni destinati ad uso pubblico generale e ad uffici e gestendo il patrimonio da reddito con i criteri di economicità e trasparenza"⁵⁹.

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 109.502 ettari (dai 332 nella provincia di Massa Carrara agli oltre 23.000 in provincia di Arezzo).

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Ciò in particolare per le locazioni di immobili ad uso civile abitazione, soggette alla normativa di cui alla l. 431/1998.

⁵⁷ Sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate, nella sezione dedicata all'Osservatorio del Mercato Immobiliare sono pubblicate, con cadenza semestrale, le quotazioni immobiliari relative ai comuni dell'intero territorio nazionale, per le diverse tipologie edilizie nell'ambito delle destinazioni residenziale, commerciale, terziaria e produttiva.

⁵⁸ Di importo fissato dal regolamento in 180 euro.

⁵⁹ Relazione sulla gestione del patrimonio (art. 31 l.r. 27 dicembre 2004, n. 77) – Anno 2020.

⁶⁰ Art. 31 l.r. n. 77/2004.

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 (Ipf)⁶⁴, lotta agli incendi boschivi (Aib) e gestione del patrimonio agricolo forestale regionale (Pafr)⁶⁵.

Nel 2020, tenuto conto delle disponibilità del bilancio regionale, sono stati assegnati 4,08 milioni 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 4,03 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 riferimento i proventi obiettivo⁶⁸ sono stati 3,65 milioni, mentre quelli effettivamente realizzati (da rendicontazione obbligatoria da parte degli enti gestori) sono stati 3,46, inferiori del 5 per cento rispetto all'obiettivo. Per quanto riguarda la gestione straordinaria, sono stati finanziati dall'ente progetti di valorizzazione del Pafr a valere su nuove risorse regionali per 157.476 euro, mentre sono stati assegnati, ma non liquidati, 50.000 euro per un intervento strutturale finalizzato alla valorizzazione del Pafr.

Nel corso dell'anno, sono stati inoltre alienati beni del Pafr, con un introito di circa 550 mila euro (in totale 3 lotti)⁶⁹: due poderi (fabbricati più terreni) nella provincia di Grosseto ed un fabbricato nella provincia di Arezzo.

La relazione sulla gestione dà conto dei modesti⁷⁰ proventi ricavati dallo sfruttamento del patrimonio agricolo forestale regionale (vendite di legname, gestione aziende, canoni concessori, ecc.), interamente reimpiegati per interventi di conservazione, miglioramento e

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 agro-pastorali 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.

⁶⁸ Previsti con decreto n. 16 del 24 marzo 2020 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 In relazione, soprattutto, alle finalità da perseguire di cui all'art. 27 della l.r. n. 39/2000.

potenziamento dei beni stessi⁷¹, destinati interamente all'ente competente. L'elenco dei beni del patrimonio agricolo forestale⁷² destinati alla vendita si attesta su un totale di 598 beni immobili classificati come edifici storici, fabbricati, fabbricati e annessi, fabbricati rurali e aie, ruderi e terreni; di questi, 50 risultano occupati in concessione, 502⁷³ 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)⁷⁴. 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 insussistente⁷⁵". Infatti, a seguito delle modifiche alla legge n. 39/2000⁷⁶, 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".

Tab. 9 - Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2016-2020. (in euro)

Proventi della gestione del patrimonio regionale		2016	2017	2018	2019	2020
Gestione demanio e patrimonio regionale - Cap. 31002	Residui	2.194.558	1.995.469	1.674.452	1.498.895	1.477.090
	Riscossioni residui	1.072.124	283.549	239.608	76.301	65.378
	Accertamenti	2.598.183	1.765.400	1.885.248	1.555.110	1.502.731
	Riscossioni competenza	1.818.275	1.542.308	1.737.525	1.424.420	1.150.535
Gestione patrimonio agricolo forestale Cap. 31004	Residui	1.875.353	1.875.353			
	Riscossioni residui					
	Accertamenti					
	Riscossioni competenza					
Totale Proventi Gestione	Residui	4.069.911	3.870.822	1.674.452	1.498.895	1.477.090
	Riscossioni residui	1.072.124	283.549	239.608	76.301	65.378
	Accertamenti	2.598.183	1.765.400	1.885.248	1.555.110	1.502.731
	Riscossioni competenza	1.818.275	1.542.308	1.737.525	1.424.420	1.150.535

Fonte: rendiconti regionali anni 2016-2020.

Le somme accertate a consuntivo 2020 sul capitolo 31002, per proventi derivanti dalla sola gestione del demanio e patrimonio regionale, per un totale complessivo di appena 1,5 milioni, sono, sostanzialmente, in linea con quelli del 2019 ma sono in diminuzione sia rispetto al 2018, anno in cui si era, invece, registrato un aumento rispetto al precedente esercizio, sia

⁷¹ Come previsto dall'art. 31 della l.r. n. 39/2000.

⁷² Allegato D/PAF della delibera n. 854 del 5/7/2019.

⁷³ L'Ente ha chiarito che nell'elenco dei beni da vendere, allegato alla d.g.r. n. 850/2016 e alla d.g.r. n. 985/2017, era indicato il termine "inutilizzato" per i fabbricati e "libero" per i terreni.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Con d.g.r. n. 440 del 24 aprile 2018.

⁷⁶ 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).

rispetto a tutti gli esercizi pregressi, in particolar modo rispetto al 2016, anno in cui i proventi accertati erano pari a 2,6 milioni.

2.4 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 disponibile⁷⁷ ed un terreno demaniale⁷⁸.

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.

Infine, con delibera n. 562 del 4 maggio 2020, i suddetti elenchi sono stati ulteriormente implementati con una unità abitativa del patrimonio disponibile⁷⁹, quattro unità immobiliari non abitative del patrimonio disponibile⁸⁰ e dieci terreni, di cui uno demaniale⁸¹, otto appartenenti al patrimonio disponibile⁸² ed uno con identificazione catastale da attribuire⁸³.

In applicazione di queste ultime delibere la Regione ha pubblicato un bando di vendita con il quale sono stati offerti due lotti, entrambi aggiudicati nella seduta del 23 giugno 2020. Il primo comprende un immobile ad uso abitativo situato a Ponte a Moriano (LU), in località Saltocchio, mentre il secondo riguarda un immobile ad uso abitativo con resede ed annesso terreno agricolo situato a Massa Marittima (GR), in località Valpiana Citenne. Sono stati, inoltre, stipulati quattro contratti di compravendita, di cui due riguardanti immobili offerti al pubblico nel 2019⁸⁴, uno un immobile offerto al pubblico nel 2020⁸⁵ ed uno venduto a trattativa diretta ai sensi dell'art. 25-bis lett. a) della l.r. n. 77/04⁸⁶.

Nel 2019 l'ente aveva pubblicato, ai sensi della l.r. n. 77/2004 - art. 25 *bis*, comma 1, lett. b) - due avvisi per la vendita mediante trattativa diretta del complesso immobiliare denominato "Villa Basilewsky e relativo edificio di ampliamento e Villini Passerini e Borchì" situato a Firenze, in viale F. Strozzi 34/36 e via Lorenzo il Magnifico 100/102; per il primo

⁷⁷ "Ex casello ferroviario" in loc. Poppi (AR) ed "ex casa cantoniera" ad Impruneta (FI).

⁷⁸ Terreno "ex Anas", loc. Querciola a Fiesole (FI).

⁷⁹ "Ex casa cantoniera" in loc. Ponte alla Chiassa - Giovi (AR).

⁸⁰ "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).

⁸¹ Terreno sito a Certaldo (FI).

⁸² "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).

⁸³ "Terreno ex ANAS" a Chiusi della Verna (AR).

⁸⁴ Un terreno ubicato nel comune di Manciano (GR) ed uno in quello di Gavorrano (GR).

⁸⁵ Si tratta del già citato immobile ad uso abitativo in loc. Saltocchio a Ponte a Moriano (LU).

⁸⁶ Terreno sito in loc. Pian dell'Asso, nel comune di Montalcino (SI).

avviso non erano pervenute offerte, mentre per il secondo la procedura di aggiudicazione si è perfezionata nel corso del 2020, nei seguenti termini:

- in data 17 febbraio 2020 è pervenuta un'offerta rispondente alle condizioni di vendita indicate dall'avviso ed il prezzo offerto, pari ad euro 8.450.000, è stato valutato congruo da parte della commissione aggiudicatrice;
- con decreto n. 2780 del 26 febbraio 2020, in applicazione di quanto indicato nell'avviso di vendita, la Regione ha pubblicato un nuovo avviso per la presentazione di eventuali offerte in miglioramento rispetto a quella di cui al punto precedente, da presentarsi entro e non oltre 30 giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso stesso;
- in conseguenza delle misure urgenti per il contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sono stati prorogati i termini relativi all'avviso di cui sopra: la seduta pubblica si è, quindi, tenuta il 23 giugno 2020 e si è conclusa con l'aggiudicazione del complesso immobiliare denominato "Villa Basilewsky" di Firenze al prezzo di euro 8.888.888.

Inoltre, ai sensi dell'art. 30 della l.r. 5 dicembre 2018, n. 68, al fine di contribuire alla ripatrimonializzazione della Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino nell'ambito del complessivo piano di risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche, la Regione Toscana ha proceduto al conferimento, a titolo gratuito, al patrimonio disponibile della Fondazione del complesso immobiliare denominato "Ex Presidio Ospedaliero di Luco di Mugello", ubicato nel Comune di Borgo San Lorenzo⁸⁷.

La tabella sottostante dà conto di quanto sopra descritto.

Tab. 10 - Bandi di vendita 2020.

(in euro)

Decreto indizione gara		N. beni	Data gara	Beni aggiudicati	Prezzo aggiudicazione	Accertamenti 2019		Accertamenti 2020
N.	Data					Caparra e anticipi	Saldo	
991	28/01/2020	2	23/06/2020	Aggiudicati 2 beni	259.600	28.230	65.870	94.100
2780	26/02/2020	1	23/06/2020	Aggiudicato un bene	8.888.888			

*Nota della Regione Toscana.

Fonte: Regione Toscana - D.G. Patrimonio e Logistica.

La tabella seguente mostra gli immobili relativi ai 4 contratti di compravendita stipulati nel corso del 2020, di cui 2 si riferiscono ad immobili messi all'asta nel corso dell'anno precedente ed uno nel 2018⁸⁸. Il terzo immobile descritto nella tabella è stato venduto con trattativa diretta ex art. 25 *bis*, comma 1, lett. a), della l.r. n. 77/04⁸⁹, mentre l'ultimo è un atto di conferimento a titolo gratuito ai sensi dell'art. 30 della l.r. 5 dicembre 2018, n. 68.

⁸⁷ D.d. n. 19889 del 27/11/2020. L'atto di conferimento è stato sottoscritto in data 14 dicembre 2020.

⁸⁸ D.g.r. n. 850 del 6 settembre 2016 "Approvazione delle modifiche e integrazioni degli elenchi dei beni di cui agli allegati D, approvati con delibere nn. 985/2017 e 83/2018" e d.g.r. n. 854 del 5 aprile 2019 "Approvazione degli elenchi di cui all'art. 20 della l.r. 77/2004".

⁸⁹ Alienazione di un terreno al Comune di Montalcino per la realizzazione di una stazione ecologica per la gestione dei rifiuti. La relativa offerta è stata notificata dalla Regione al Comune con nota del 14 settembre 2018.

Tab. 11 - Dismissioni 2020 in dettaglio.

(in euro)

Tipo di immobile	Destinazione	Località	Valore Registri Tit. III	Anno del bando di gara	Prezzo di vendita
Terreno	Terreno agricolo	Manciano (GR)	671,89	2019	1.000
Terreno	Terreno agricolo	Gavorrano (GR)	198,08	2019	750
Terreno	Terreno	Montalcino (SI)	1.001	2018	2.600
Residenziale	Alloggio	Loc. Saltocchio - Lucca	18.554,27	2020	94.100
Non residenziale		Luco di Mugello (FI)	2.662.172,65		

Fonte: Regione Toscana - D.G. Patrimonio e Logistica.

L'operazione relativa all'avviso pubblico di manifestazione d'interesse all'acquisto/valorizzazione, emesso nel 2016, per 8 immobili inseriti nell'allegato A alla delibera di Giunta n. 459 del 17 maggio 2016⁹⁰, descritta nel referto sul rendiconto 2017, ha fatto registrare importanti sviluppi nel corso del 2020. Dall'istruttoria è emerso infatti, come già dettagliatamente descritto, che Villa Basilewsky è stata aggiudicata al prezzo di 8,89 milioni, mentre Villa Fabbricotti è stata eliminata dal piano delle alienazioni. Gli immobili alienati tra quelli descritti nell'Allegato A sono, pertanto, due, poiché Villa Basilewsky si è aggiunta all'immobile di via Pietrapiana che, fino al 2019, era l'unico immobile alienato tra quelli compresi nell'elenco già citato⁹¹.

⁹⁰ L'allegato A comprendeva gli immobili denominati Villa Larderel, Villa Basilewsky, Villa Fabbricotti e l'immobile di via Pietrapiana, oltre a diversi immobili del patrimonio delle Aziende sanitarie, come l'ex ospedale Meyer di Firenze.

⁹¹ Si ricorda, infatti, che nel 2019, per l'immobile di Via Pietrapiana, si era verificata la condizione sospensiva consistente nel mancato esercizio nei termini di legge del diritto di prelazione di cui al d.lgs. n. 42/2004.

Tab. 12 - Contratti stipulati ed introiti dal 2013 al 2020 - programmazione 2013-2020.

(in euro)

Immobile	Anno gara	Prezzo di vendita	Anno di imputazione dei proventi						Totale proventi
			Dal 2013 al 2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Porzione di terreno. Magliano in Toscana (GR)	2013	2.600	2.600						2.600
Terreno Comune Manciano (GR)	2014	2.000	2.000						2.000
Complesso immobiliare Via G. Modena, 13 - Firenze	2014	3.919.000	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
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
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
Totali			4.460.800	990.968	9.161.500	4.899.015	37.424	94.550	19.644.257

Fonte: Corte dei conti. Elaborazione su dati Regione Toscana D.G. Patrimonio e logistica.

Ai 20 bandi per la vendita di 85 immobili, pubblicati nel periodo 2013-2019, si aggiungono i due del 2020⁹², che interessano tre immobili.

Come risulta dalla tabella precedente, gli introiti da alienazione per le vendite effettuate fino al 31/12/2020 ammontano a circa 19,6 milioni sugli oltre 133 previsti dai piani delle alienazioni approvati dalla Regione, di cui solo 0,09 realizzati nel 2020. Va, tuttavia, considerato che nel 2020 è stata effettuata l'aggiudicazione, per il considerevole importo di 8,88 milioni, del complesso immobiliare denominato "Villa Basilewsky" di Firenze, i cui effetti finanziari si manifesteranno soltanto nel 2021, al momento della stipulazione del contratto e della conseguente iscrizione nel rendiconto dell'importo sopra citato.

In sintesi, come mostra la tabella che segue, i 5 beni immobili alienati nell'esercizio 2020, aggiungendosi ai 6 venduti nel 2019, portano il totale delle dismissioni a 11 cespiti, pari a circa l'11 per cento della programmazione 2019-2021. Risultano comunque ancora da alienare 92 immobili su 103, poco più dell'89 per cento⁹³.

Tab. 13 - Programma dismissioni 2019-2021. Stato di realizzazione.

Beni	In vendita (a)	Venduti (b)	Invendibili (d)	Da alienare (e= a- b-d)
Abitativo	18	1	0	17
Non abitativo	32	4	0	28
Terreni	53	6	0	47
Totali	103	11	0	92

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana D.G. Patrimonio e logistica.

Gli introiti complessivamente realizzati dalla dismissione dei beni patrimoniali sono evidenziati nella tabella successiva. Come nei tre esercizi precedenti si riscontrano, anche nel 2020, accertamenti per alienazione dei beni del patrimonio agricolo-forestale (cap. 44004) per euro 549.578, in netta crescita rispetto agli 81.000 euro del 2019.

⁹² Bandi approvati con decreti dirigenziali n. 991 del 28/1/2020 e n. 2780 del 26/2/2020.

⁹³ Nel periodo 2012-2020, i beni venduti sono, complessivamente, 42.

Tab. 14 - Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2015-2020. (in euro)

Proventi del patrimonio regionale		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Alienazione di beni del patrimonio agricolo forestale Cap. 44004	Residui				53.300	42.640	0	95.940
	Riscossioni residui				10.660	42.640	0	53.300
	Accertamenti			53.300	349.266	81.000	549.578	1.033.144
	Riscossioni competenza				249.266	81.000	539.978	870.244
Alienazione di beni del patrimonio immobiliare Cap. 44003	Residui	18.490	6.013	146.016	0	14.917.667	36.803	15.124.989
	Riscossioni residui	12.477	827.180	140.003	0	14.917.667	0	15.897.327
	Accertamenti	2.877.913	967.183	3.645.488	2.116.350	36.803	559.600	10.203.337
	Riscossioni competenza	2.871.900	827.180	3.645.488	2.079.547		443.750	9.867.865
Proventi derivanti da cessioni di terreni Cap. 44007	Residui				0	8.349	2.600	10.949
	Riscossioni residui				0	5.749	2.600	8.349
	Accertamenti		23.785	8.829	6.421		450	39.485
	Riscossioni competenza		23.785	8.829	6.421		450	39.485
Totale proventi dismissioni	Residui	18.490	6.013	146.016	53.300	14.968.656	39.403	15.231.878
	Riscossioni residui	12.477	827.180	140.003	10.660	14.966.056	2.600	15.958.976
	Accertamenti	2.877.913	990.968	3.707.617	2.472.037	117.803	1.109.628	11.275.966
	Riscossioni competenza	2.871.900	827.180	3.654.317	2.335.234	81.000	984.178	10.777.594

Fonte: rendiconti regionali anni 2015-2020.

Gli accertamenti per alienazioni del patrimonio immobiliare al capitolo 44003, in totale pari a circa 10,2 milioni⁹⁴ dal 2015 al 2020, sono stati realizzati, come accennato, per la maggior parte tra il 2015 e il 2018; tuttavia, nel 2016 e, specialmente, 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 quadriennio 2017-2020, ad un importo totale di 1,03 milioni. Gli accertamenti del 2020 sono pari a 0,55 milioni.

Si rileva 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.

⁹⁴ Dal 2013 al 2020 sono stati realizzati oltre 19,6 milioni dalle alienazioni programmate, come mostrato dalla tabella "Contratti stipulati ed introiti dal 2013 al 2020 - programmazione 2013/2020". Il dato contabile degli accertamenti iscritti, nello stesso periodo, ai capitoli 44003, 44004 e 44007 (11,28 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 Larderel".

Infine, nel corso dell'anno 2020, come detto sopra, sono stati alienati tre lotti di beni (terreni e fabbricati)⁹⁵ appartenenti al Pafr, che hanno determinato un introito di oltre 550 mila euro.

2.5 *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 il piano triennale d'interventi di cui al già citato art. 11 della l.r. n. 77/2004, l'Ente ha comunicato, con nota della Direzione Opere Pubbliche n. 185589 del 27 aprile 2020, che per l'anno 2020 non sono stati programmati interventi sul patrimonio regionale.

Per quanto concerne, invece, i progetti di miglioramento e valorizzazione di cui all'art. 12 della legge sopra citata, la seguente tabella descrive, sinteticamente, il loro stato di attuazione.

Tab. 15 - Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2020. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

Immobile	Oggetto del progetto	Stato di attuazione al 31/12/2018
Villa Medicea di Careggi, Firenze	Lavori di consolidamento e restauro.	L'importo complessivo del progetto è pari a euro 583.820,94. Concluso lo stato progettuale, l'intervento risulta in fase di affidamento. L'inizio dei lavori è programmato entro l'estate 2021.

Fonte: Relazione ex art. 31 l.r. n. 77/2004.

L'unico progetto del 2020 è, pertanto, quello riguardante la Villa Medicea di Careggi, già oggetto di un accordo di programma tra la Regione e la Soprintendenza ai Beni Ambientali e Culturali, che si propone di arrestare il degrado che affligge da tempo l'edificio che, si ricorda, è stato dichiarato bene culturale con decreto del Soprintendente regionale del 16 marzo 2003.

Si tratta, peraltro, di un progetto già iniziato negli anni precedenti.

Nel 2020, infatti, non è stato proposto alcun progetto nuovo, 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 hanno, senza dubbio, contribuito a rendere più difficoltoso il reperimento dei finanziamenti necessari per la realizzazione dei progetti.

Le difficoltà nell'acquisizione di risorse da utilizzare per investimenti avevano, infatti, comportato la decisione di porre in vendita immobili per i quali erano previsti interventi di

⁹⁵ Due nella provincia di Grosseto ed uno in quella di Arezzo.

recupero e/o riqualificazione (Villa Basilewsky, Stalla del Buontalenti)⁹⁶, nonché altri immobili per i quali erano previsti di interventi di vasta entità (ad esempio, Villa Larderel)⁹⁷.

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, registra comunque un miglioramento del 27,22 per cento, che si aggiunge a quello del 2019 (17,9 per cento) e a quello del 2018 (25 per cento), anche per effetto dell'accantonamento a patrimonio netto del risultato d'esercizio 2020, positivo per oltre 321 milioni. Nel corso dell'esercizio 2020, la Regione ha effettuato investimenti sia sui sistemi informativi, specialmente in ambito sanitario, che sugli immobili, come le strade e le opere idrauliche e ciò si è concretizzato in un consistente aumento di valore delle immobilizzazioni, sia immateriali che materiali. È stato, inoltre, implementato un nuovo *software* gestionale per la tenuta degli inventari, che ha permesso la corretta inventariazione dei beni immateriali, che finora non erano mai stati registrati. Quanto al Conto Economico, il risultato positivo, come detto di oltre 321 milioni, è in miglioramento rispetto al precedente esercizio, quando era pari a circa 315 milioni, ma si mantiene in forte peggioramento rispetto a quello del 2018, quando assommava a circa 571 milioni. Va, tuttavia, considerato che il risultato del 2018 era fortemente influenzato dal risultato della gestione straordinaria, che incideva per circa il 45 per cento sul risultato complessivo dell'esercizio. La suddetta incidenza si è fortemente e progressivamente ridotta sia nel 2019 che nel 2020, essendo pari, rispettivamente, al 26,5 e al 23,8 per cento. Il risultato del 2020, dunque, migliore rispetto a quello del 2019 ma nettamente peggiore di quello del 2018, esprime con maggiore significatività, rispetto a quest'ultimo, l'andamento della gestione, dato che è determinato, in prevalenza, dal risultato della gestione caratteristica.

Per quanto riguarda la gestione dei beni patrimoniali utilizzati da terzi è stata evidenziata una netta diminuzione degli introiti (-22,2 per cento), ascrivibile, soprattutto, ai proventi da concessioni, calati di ben 414.135 euro. Le spese di gestione dei beni immobili utilizzati dalla Regione sono in aumento rispetto al 2019 (+7 per cento).

Quanto ai programmi di alienazione del patrimonio immobiliare non strumentale, nel corso dell'anno 2020 l'ente regionale ha pubblicato due ulteriori bandi di vendita, che si aggiungono ai 6 pubblicati nel 2019, riguardanti complessivamente 103 beni, di cui alla fine del 2020 ne risultano alienati 11, corrispondenti a circa l'11 per cento dell'intera programmazione. Nell'arco di tempo compreso tra il 2013 e il 2020, gli introiti si assestano, complessivamente, a oltre 19,6 milioni sugli oltre 133 previsti dai piani delle alienazioni approvati dalla Regione nel periodo considerato.

⁹⁶ D.g.r. n. 850/2016 - Allegato "D".

⁹⁷ D.g.r. n. 850/2016 - Allegato "D". Primo bando di vendita anno 2017.

Nel corso del 2020 non sono stati proposti nuovi interventi di riqualificazione e manutenzione straordinaria rispetto al 2019 ed è proseguito un solo progetto, peraltro già iniziato in anni precedenti. Negli ultimi anni, infatti, le norme sul contenimento dell'indebitamento e quelle sul pareggio di bilancio hanno senza dubbio contribuito a rendere più difficoltoso il reperimento dei finanziamenti necessari per la realizzazione dei progetti. Ciò deve aver comportato la decisione di porre in vendita immobili per i quali erano originariamente previsti interventi di recupero e/o riqualificazione (Villa Basilewesky, Stalla del Buontalenti), nonché interventi di vasta entità (Villa Larderel).

CAPITOLO VI

LA GESTIONE SANITARIA

Sommario:

Parte I: La gestione sanitaria regionale. - 1. Premessa. - 2. I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2020. - 3. Analisi della composizione del perimetro sanitario. - 4. Il finanziamento sanitario e la programmazione regionale. - 5. La gestione di competenza. - 5.1 Accertamenti e impegni del FSR. - 5.2 L'andamento delle entrate relative al FSR. - 5.2.1 Le entrate del Fondo sanitario indistinto. - 5.2.2 Le entrate del Fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo. - 5.3. L'andamento delle spese relative al FSR. - 5.3.1 Le spese del Fondo sanitario indistinto. - 5.3.2 Le spese del Fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo. - 6. La gestione dei residui del perimetro sanitario. - 6.1. I residui attivi. - 6.2. I residui passivi. - 7. La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR. - 8. Il ripiano delle perdite. - 9. L'indebitamento sanitario. - 10. I tempi di pagamento del SSR.

Parte II: Gli effetti della pandemia da Covid-19 sulla gestione sanitaria Toscana. - 11. La legislazione di emergenza per la sanità. - 12. Le entrate e le spese Covid nel rendiconto regionale. - 13. I dati del modello CE consolidato del SSR Toscano relativo al IV trimestre 2020. - 14. Conclusioni.

1 Premessa

L'attuale assetto istituzionale del Servizio sanitario nazionale (SSN) è articolato, come è noto, su due differenti piani di governo: lo Stato, che definisce i Livelli essenziali di assistenza (LEA) e assicura, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, le risorse necessarie al loro finanziamento; le regioni, che organizzano i propri Servizi sanitari regionali (SSR), deputati all'erogazione delle prestazioni comprese nei LEA.

Si comprende dunque la particolare rilevanza che nel bilancio regionale vengono ad assumere le entrate e le spese c.d. "sanitarie", ovverosia le risorse che la regione acquisisce prevalentemente dallo Stato, e che impiega per gestire il SSR e garantire, attraverso di esso, i LEA a salvaguardia della salute dei cittadini.

Proprio in considerazione di tale rilevanza, che si manifesta sia sul piano quantitativo per la mole delle risorse pubbliche coinvolte, sia sul piano qualitativo data la preminenza costituzionalmente riconosciuta del diritto alla salute, la legge richiede che le entrate e le spese sanitarie siano oggetto di una separata "perimetrazione" all'interno del bilancio regionale e sottoposte a specifiche regole di gestione contabile anche in deroga ai principi dell'armonizzazione.

L'analisi della gestione sanitaria dell'esercizio 2020 non poteva non tenere conto degli effetti della pandemia da Covid-19.

A tale aspetto è dedicato uno specifico approfondimento nella seconda parte del presente capitolo, dove si procede anche ad un primo esame dei dati ricavati dal Conto economico consolidato del SRR toscano del IV trimestre 2020, quantunque non ancora definitivamente approvato alla data della presente relazione.

2 I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2020

La proposta di legge di rendiconto riporta, in allegato, *“il prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario”* che espone i dati gestionali riferiti a ciascun capitolo di entrata e di spesa compreso nella perimetrazione sanitaria.

Come già rilevato nell'esercizio 2019, anche nel 2020 si perviene ad un saldo negativo tra le previsioni definitive di entrata e relative previsioni di spesa, al netto delle partite in conto terzi, pari a 23,58 milioni; le prime ammontano a 9.543,10 milioni, mentre le previsioni definitive di spesa sono pari a 9.566,68 milioni. Sempre al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, anche a livello di accertamenti ed impegni, si rileva un saldo negativo pari a 34,42 milioni; si registrano infatti accertamenti per 8.268,17 milioni corrispondenti al 78,10 per cento degli accertamenti complessivi, e impegni per 8.302,59 milioni, corrispondenti all'80,46 per cento del totale degli impegni risultanti dal rendiconto. Le riscossioni in conto competenza ammontano a 7.235,17 milioni e i pagamenti a 7.161,53 milioni.

I residui attivi finali, sempre al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, a fine 2020 risultano pari a 2.686,64 milioni e corrispondono al 68,57 per cento del totale del rendiconto; di questi, 1.033,01 derivano dalla gestione di competenza (pari al 69,89 per cento del totale) e 1.653,63 dalla gestione dei residui (67,78 per cento del totale del rendiconto); quest'ultima conta riscossioni per 1.185,5 milioni e minori entrate per 18,6 milioni. Il totale dei residui attivi, rispetto al valore iniziale di 2.837,74 milioni, rileva uno smaltimento di 151,10 milioni pari al 5,32 per cento.

I residui passivi, di contro, risultano pari a 1.828,21 milioni (70,90 per cento del totale), di cui 1.141,06 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 687,15 milioni conseguenti alla gestione dei residui che evidenzia pagamenti per 1.131,59 milioni ed economie per 24,85 milioni. Rispetto al valore iniziale, di 1.843,55 o 1.843,59 milioni (per una differenza di 35.000 euro tra i due esercizi), lo smaltimento è di 15,38 milioni (-0,83 per cento).

3 Analisi della composizione del perimetro sanitario

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 dispone, come è noto, che le regioni debbano garantire all'interno dei propri bilanci l'esatta perimetrazione delle entrate e delle spese relative al finanziamento del servizio sanitario, al fine di consentirne la confrontabilità immediata con le risorse indicate negli atti di determinazione dei fabbisogni sanitari nazionali o rese disponibili dalle medesime regioni, dando separata evidenza alle seguenti poste:

in entrata:

- a) finanziamento sanitario ordinario corrente, comprensivo della mobilità attiva;
- b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente;
- c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;
- d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario;

in spesa, correlativamente:

- a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, comprensiva della mobilità passiva;

- b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;
- c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;
- d) spesa per investimenti in ambito sanitario.

Questa Sezione, nel corso dell'istruttoria, ha richiesto alla Regione l'elenco dei capitoli delle entrate e delle spese costituenti il finanziamento del Servizio sanitario regionale secondo l'articolazione prevista dalla disposizione di legge sopra richiamata e delle ulteriori entrate e spese aggiuntive comprese nel perimetro sanitario.

La Regione ha trasmesso l'elenco richiesto, precisando di avere integrato la rilevazione, con l'indicazione di capitoli di entrata e di spesa afferenti a progettualità specifiche, non fornite negli anni scorsi, ma considerate rilevanti ai fini della ricostruzione del finanziamento del Servizio sanitario regionale.

La Sezione, esaminata la documentazione trasmessa, rileva che permangono anche nell'esercizio in esame diverse criticità nella costruzione e nella gestione del perimetro sanitario.

Si deve constatare in primo luogo che, nonostante l'integrazione fornita, l'elenco trasmesso non esaurisce tuttavia i capitoli del perimetro sanitario del bilancio regionale che, viceversa, riportano ulteriori poste di entrata e di spesa rispetto a quelle elencate dall'art. 20.

Queste ultime, in assenza di una ulteriore e precisa classificazione, non appaiono pertanto immediatamente individuabili, precludendo o comunque complicando il controllo sulla destinazione del Fondo sanitario regionale cui è preordinata la stessa perimetrazione.

La questione si pone poi in termini ancora più netti per la ricostruzione delle risorse aggiuntive destinate ad integrare lo stesso FSR rispetto ad altre entrate vincolate a specifici interventi di spesa, anch'esse comprese nel perimetro sanitario.

Le tabelle seguenti evidenziano la "scomposizione" del perimetro sanitario tra finanziamento del FSR, finanziamento aggiuntivo (indicato dalla Regione) e le altre poste allocate nel perimetro.

Tab. 1 - Composizione delle entrate del perimetro sanitario. (in euro)

	Previsioni	Accertamenti	Riscossioni
FSR	8.638.099.607,69	8.075.520.826,22	7.072.629.203,20
Aggiuntive	198.577.413,24	177.291.345,02	151.363.055,52
Altre entrate	706.429.438,88	15.364.875,37	11.178.091,19
Totale perimetro	9.543.106.459,81	8.268.177.046,61	7.235.170.349,91
Partite di giro	2.696.347.000,00	1.697.548.516,69	1.697.527.276,55
Totale perimetro p.g.	12.239.453.459,81	9.965.725.563,30	8.932.697.626,46

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Tab. 2 - Composizione delle uscite del perimetro sanitario. (in euro)

	Previsioni	Impegni	Pagamenti
FSR	8.140.035.261,82	8.077.456.479,21	7.111.888.187,09
Aggiuntive	218.553.304,02	194.198.184,99	44.804.285,20
Altre spese	1.208.098.893,97	30.944.749,05	4.846.021,34
Totale perimetro	9.566.687.459,81	8.302.599.413,25	7.161.538.493,63
Partite di giro	2.696.347.000,00	1.677.562.269,08	967.380.295,85
Totale perimetro p.g.	12.263.034.459,81	9.980.161.682,33	8.128.918.789,48

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Pur rappresentando da un punto di vista quantitativo una componente del tutto residuale del perimetro, le poste non ricomprese nel finanziamento del Fondo e nelle risorse aggiuntive comunicate dalla Regione in istruttoria incidono comunque sulla corretta rappresentazione del perimetro stesso.

Si ricorda al riguardo che la perimetrazione costituisce il primo di una serie di successivi adempimenti richiesti alle regioni per garantire che le ingenti risorse pubbliche costituenti il FSN mantengano la propria destinazione una volta affluite nel bilancio regionale, senza essere distolte dalla propria finalità per alimentare spese di altra natura.

Se pertanto il perimetro può ammettere l'inclusione di ulteriori capitoli riconducibili più o meno direttamente ad interventi in ambito sanitario, esso deve dare immediata evidenza alle entrate e alle spese relative al finanziamento del SSR e alla prestazione dei LEA, consentendone l'immediata confrontabilità anche ai fini dei controlli esterni.

In considerazione di tali esigenze di verifica della destinazione si richiede, del resto, che il perimetro rimanga tendenzialmente stabile nel corso del tempo, consentendo in questo modo di misurare l'evoluzione delle poste che lo compongono da un esercizio all'altro.

Sotto questo profilo rimane censurabile la prassi contabile consistente nella moltiplicazione dei capitoli, ovverosia nella continua creazione di nuovi capitoli in luogo di altri già esistenti nel bilancio, spesso con la medesima denominazione, che, oltre a non apparire giustificata in relazione alla diversa natura dell'entrata o della spesa, compromette la chiarezza e la leggibilità del bilancio stesso.

Se in linea teorica può ammettersi l'introduzione nel perimetro di un nuovo capitolo in relazione ad una entrata o ad una spesa del tutto nuova non registrata in precedenza dal bilancio, molto meno giustificabile appare il passaggio di uno stesso capitolo da un perimetro all'altro, fenomeno che pure è stato rilevato in passato e si è in parte riproposto nell'esercizio in esame.

Un ulteriore aspetto che determina la scarsa trasparenza del perimetro sanitario del bilancio regionale, come costruito dalla Regione, è dato dal fatto che talune spese comprese nel perimetro stesso trovino la propria fonte di finanziamento in entrate del perimetro ordinario.

Il che emerge con particolare evidenza dal confronto fra le previsioni definitive delle entrate e delle spese sanitarie che presenta uno sbilancio passivo, come già accennato, di 23,58 milioni.

La Regione, su richiesta istruttoria della Sezione, ha fornito un prospetto di raccordo atto a confermare il finanziamento con risorse regionali "extraperimetro sanitario" delle maggiori previsioni di spesa.

Tra le predette previsioni di maggiore spesa finanziate da entrate proprie figura, in particolare, il capitolo 24540.

Questo capitolo sotto la denominazione "*Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011*" raccoglie le spese della rata annuale del programma di ripiano delle perdite registrate dal servizio sanitario regionale per la mancata sterilizzazione degli ammortamenti a seguito del passaggio al nuovo ordinamento contabile introdotto dal d.lgs. n. 118/2011.

L'art. 18 della legge regionale n. 19/2019 ha infatti autorizzato la spesa di euro 8.820.000 da trasferire annualmente agli enti del Servizio sanitario regionale nel periodo compreso dal 2019 al 2037 al fine di ricapitalizzare gli ammortamenti non sterilizzati del periodo 2001-2011⁹⁸.

Si tratta dunque di un piano di spesa pluriennale che per espressa disposizione della stessa legge deve essere finanziato con entrate regionali proprie di natura corrente, in modo da non gravare sul FSR.

Si deve constatare al riguardo che nel precedente esercizio rendicontato un capitolo di spesa con identica denominazione e destinato alla stessa finalità era collocato nel perimetro ordinario del bilancio regionale.

La Regione, in sede istruttoria, ha motivato lo spostamento della posta in questione al perimetro sanitario attraverso la creazione del nuovo capitolo 24540 con l'esigenza di mantenere la correlazione tra la natura della spesa e il pertinente perimetro di bilancio, in accordo con quanto suggerito da questa Sezione nelle precedenti relazioni, per altre tipologie di spesa quali quelle relative agli oneri dell'indebitamento.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato, precisa che l'allocazione delle poste passive nel perimetro sanitario in ragione della natura delle spese sostenute, che in questo caso risulta confermata dallo stesso art. 20 del d.lgs n. 118/2011 il quale annovera espressamente le spese sanitarie per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso, non deve tuttavia pregiudicare l'equilibrio del perimetro stesso, laddove la spese in questione devono essere coperta da entrate regionali che trovano originaria collocazione nel perimetro ordinario.

Lo spostamento del capitolo di spesa sul perimetro sanitario, nel caso in esame, non è stato accompagnato da un uguale spostamento di capitoli di entrata a copertura, circostanza che ha comportato uno squilibrio iniziale tra le previsioni di entrata e di spesa.

⁹⁸ Sul punto si veda il paragrafo 9.1 "il reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie" nell'ambito del capitolo "La gestione sanitaria" della relazione al rendiconto regionale 2019.

Questa prassi rende meno trasparente l'individuazione delle fonti di finanziamento delle spese che devono essere ritrovate attraverso un prospetto di riconciliazione che ne escluda la copertura da parte del Fondo sanitario.

Se è vero che determinate spese sanitarie, quali ad esempio i ripiani dei disavanzi, devono essere finanziate con entrate proprie regionali, è altrettanto vero che, per come prospettato dalla legge, il bilancio del perimetro sanitario dovrebbe sempre chiudere in pareggio, consentendo l'immediata confrontabilità fra le entrate e le spese destinate al finanziamento della sanità.

Il fatto che alcune entrate rimangano fuori del perimetro sanitario, obbliga ad una ricostruzione atta a verificare l'effettivo finanziamento con risorse aggiuntive, che non può emergere immediatamente dall'analisi del perimetro.

Sarebbe quindi auspicabile che, come già suggerito più volte da questa Sezione, le entrate regionali destinate al finanziamento (aggiuntivo) della sanità siano fatte affluire al perimetro sanitario, eventualmente attraverso l'utilizzo delle partite di giro, in modo da garantirne sempre l'equilibrio interno e la trasparenza agli effetti della dimostrazione della composizione e della destinazione delle risorse sanitarie.

4 Il finanziamento sanitario e la programmazione regionale

Il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) per il 2020 è stato inevitabilmente condizionato dalle nuove e maggiori esigenze di spesa causate dall'emergenza sanitaria manifestatasi a partire dai primi mesi dell'anno.

La legislazione d'emergenza è infatti intervenuta più volte a incrementare il Fondo sanitario nazionale (FSN), fornendo ulteriori risorse rispetto a quelle originariamente programmate e compensando con entrate statali il minor gettito delle imposte regionali che ne forniscono il finanziamento in via ordinaria.

All'esito delle rimodulazioni effettuate il FSN del 2020 è quantificato in 119.853,03 milioni con un incremento di oltre 6 miliardi (+5 per cento) rispetto al valore del 2019.

Di questi:

- 113.257,67 Fondo sanitario indistinto FSI;
- 1.979,81 Fondo vincolato programmato per regioni e PA;
- 3.575,82 Fondo finalizzato per le regioni legato ad interventi adottati per emergenza sanitaria (decreto-legge n. 18/2020; n. 34/2020; n. 104/2020);
- 734,63 Fondo vincolato per altri enti;
- 295,18 accantonamento⁹⁹.

⁹⁹ In applicazione di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 67-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. La norma prevede che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome, siano stabilite forme premiali, a valere sulle risorse ordinarie destinate al finanziamento del SSN, per le regioni che istituiscano

Il riparto del Fondo tra le regioni e province autonome, già approvato in sede di Conferenza Stato-regioni con l'intesa del 31 marzo 2020 è stato ridefinito, alla luce dei finanziamenti aggiuntivi successivamente disposti, con la successiva intesa del 17 dicembre 2020.

La quota di Fondo sanitario indistinto assegnata alla Toscana risulta pari a 7.137,07 milioni cui si aggiungono le quote di mobilità per un valore complessivo di 7.278,95 milioni.

Questa Sezione ha riscontrato, anche per l'esercizio in esame, la mancata adozione da parte della Regione di alcun specifico atto di programmazione e pianificazione che, sulla base del finanziamento presumibilmente riconosciuto, definisca i principali interventi di spesa in materia di sanità, con particolare riferimento alla ripartizione del fondo tra i singoli enti del SSR.

La Regione, in sede istruttoria, ha confermato che non è propria consuetudine adottare un provvedimento formale di programmazione dell'impiego delle risorse del FSR per singoli livelli di assistenza e di ripartizione tra gli enti del SSR, rinviando sotto quest'ultimo profilo ai criteri enunciati nel Piano sanitario sociale integrato 2018/2020 approvato con deliberazione consiliare del 9 ottobre 2019.

La Sezione ribadisce quanto già affermato nella Relazione al rendiconto del precedente esercizio sulla necessità e sulla opportunità della programmazione regionale in campo sanitario a garanzia di un corretto ed equilibrato impiego delle risorse pubbliche in accordo con la finalità delle stesse.

Il Piano sanitario sociale integrato, richiamato dalla Regione, non può assolvere questa funzione, posto che vi sono enunciati solo i criteri generali di ripartizione del Fondo tra i singoli enti del SSR che, viceversa, dovrebbero trovare concreta applicazione già in sede programmatica in un documento che definisca in via preventiva la suddivisione delle risorse stimate per l'anno.

Nel rinviare alla precedente relazione per la disamina delle criticità rilevate al riguardo, si evidenzia che una corretta programmazione sanitaria appare tanto più necessaria laddove, come accaduto nel 2020, il servizio sanitario si trovi a fronteggiare una emergenza quale quella costituita dalla pandemia da Covid-19.

La necessità di affrontare nuove e maggiori spese di carattere straordinario, anche attraverso variazioni di bilancio degli originari impieghi, potrà essere gestita in maniera più efficiente se la struttura ha già ragionevole contezza delle risorse che saranno assegnate.

una Centrale regionale per gli acquisti per un volume annuo non inferiore ad un importo determinato con il medesimo decreto e per quelle che introducano misure idonee a garantire, in materia di equilibrio di bilancio, la piena applicazione, per gli erogatori pubblici, di quanto previsto dall'art. 4, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 502 del 1992, nel rispetto del principio della remunerazione a prestazione. L'accertamento delle condizioni per l'accesso alle predette forme premiali è effettuato nell'ambito del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, di cui agli articoli 9 e 12 dell'Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005.

5 La gestione di competenza

5.1 Accertamenti e impegni del FSR

La legge richiede che le entrate e le spese relative al FSR, siano integralmente accertate ed impegnate nell'esercizio di competenza, indipendentemente dall'esistenza di una obbligazione giuridica perfezionata. In tal senso, l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, dopo aver definito i confini del perimetro sanitario all'interno del bilancio regionale, dispone che:

“per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni:

a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate;

b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso”.

Si tratta di una espressa deroga al principio della competenza potenziata che caratterizza l'intero impianto dell'armonizzazione contabile e consente di assumere impegni di spesa a fronte del mero accertamento della corrispondente entrata, onde mantenerne la specifica destinazione al finanziamento della spesa sanitaria, a salvaguardia della rilevanza e della preminenza costituzionale del diritto alla salute.

Si vuole con ciò evitare che risorse dirette al finanziamento della sanità non impiegate nell'esercizio diventino economie di spesa e confluiscono nel risultato di amministrazione regionale, divenendo passibili di finanziare spese di altra natura o, rimanendo comunque soggette ai limiti di applicazione del risultato stesso.

In linea teorica la gestione di competenza del perimetro sanitario dovrebbe chiudere in pareggio tra accertamenti ed impegni, senza prevedere applicazioni di avanzo vincolato derivanti da precedenti economie¹⁰⁰.

La tabella seguente fornisce la rappresentazione sinottica degli accertamenti e degli impegni del perimetro sanitario relativi al FSR. Con riguardo alle quote del FSV, agli investimenti e al finanziamento aggiuntivo, è stata rappresentata la correlazione tra ciascun capitolo di entrata e il corrispondente in uscita.

¹⁰⁰ Come è stato evidenziato al riguardo: *“appare evidente che un eventuale saldo del perimetro sanitario diverso da zero, con un surplus o un deficit della gestione di ciascun anno di competenza, a consuntivo, sarebbero in sé indici di un'anomalia della gestione sanitaria, in quanto vere e proprie anomalie contabili della rendicontazione. Lo squilibrio negativo potrebbe essere indicatore del legittimo ricorso a fonti di finanziamento diverse ed esterne (non destinate) rispetto a quelle del perimetro finanziario, ovvero essere indice di una spesa effettivamente superiore alle entrate disponibili. Peraltro, lo squilibrio positivo, per quanto contro-intuitivo, potrebbe essere indice di anomalie anche più gravi: attesa la vigente regola del “pareggio di destinazione”, ogni accertamento non può che essere destinato e corrispondere ad un impegno in spesa; pertanto, un surplus potrebbe essere l'indicatore di un difetto di destinazione, con l'assorbimento delle economie nella gestione ordinaria (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 217/2019/PARI).*

Tab. 3 - Accertamenti e impegni del FSR 2020.

(in euro)

Finanziamento sanitario indistinto corrente					
Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
11029	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	946.013.248	25000	Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva	305.798.819
11030	Addizionale reg.le sull'irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	616.069.597	25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	3.241.467.478
12009	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	5.303.609.910	25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera	2.568.710.077
22473	Trasferimenti dallo stato per quota di fondo sanitario nazionale		26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	170.000.000
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valore sulle risorse del ssn (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009, d. Lgs. 149/2011)	6.296.971	24047	Interventi diretti della regione in sanità- trasferimenti correnti ad enti pubblici	150.000.000
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000	133.012.958	24136	Interventi istituzionali in sanità	330.329.928
			24445	Trasferimenti ad aziende ed enti del ssn per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza	
			24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del ssn della quota premiale (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009 e art. 9 comma 2 d.lgs. 149/2011)	6.296.971
			Vari	Capitoli finalizzati	232.399.411
22576	Covid-19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020	105.434.832	24576	Covid-19 - potenziamento assistenza territoriale	78.287.654
			24577	Covid-19 - spese per incentivi al personale e altre assunzioni	27.147.178
22582	Fondi statali destinati alla riduzione delle liste di attesa	30.123.070	12582	Covid-19 - finanziamento riduzione liste di attesa	30.123.070
24172	Covid-19 - fondi statali di cui al d.l. 14/2020	41.607.138	24557	Covid-19 - potenziamento del servizio sanitario nazionale	41.607.138
24173	Covid-19 - fondi statali di cui al d.l. 18/2020	47.280.839	24558	Covid-19 - finanziamento aggiuntivo per incentivi in favore del personale dipendente del s.s.r.	15.760.280
			24559	Covid-19 - misure straordinarie per l'assunzione degli specializzandi e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario	6.304.112
			24560	Covid-19 - potenziamento delle reti di assistenza territoriale	15.129.868
			24561	Covid-19 - attività rese dalle strutture private	7.086.579
			26912	Covid-19 - attività rese da strutture semiresidenziali	3.000.000
Totale accertamenti FSI		7.229.448.563	Totale impegni FSI		7.229.448.563
12011	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	346.858.292	26888	Mobilità sanitaria extraregionale passiva	207.577.504
			26015	Remunerazione mobilità sanitaria extraregionale	139.280.788
Totale accertamenti mobilità extrareg.le		346.858.292	Totale impegni mobilità extrareg.le		346.858.292
12012	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria internazionale attiva	8.181.264	26899	Mobilità sanitaria internazionale passiva	5.579.196
			26900	Mobilità sanitaria internazionale - saldo attivo	2.602.068
Totale accertamenti mobilità inter.le		8.181.264	Totale impegni mobilità intern.le		8.181.264
Finanziamento sanitario vincolato corrente					
22063	Fondo per la formazione dei medici di medicina generale (d.lgs.368/99)	3.979.348	24011	Formazione specifica in medicina generale - pagamento borse di studio	2.229.348
			24140	I.r.a.p. Per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	100.000

Finanziamento sanitario indistinto corrente					
Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
			24141	Inail per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	50.000
			24185	Formazione specifica in medicina generale - trasferimenti alle aziende sanitarie	1.500.000
			24396	Formazione specifica in medicina generale - organizzazione concorso	50.000
			24397	Formazione specifica in medicina generale - retribuzioni personale dipendente per organizzazione concorso	50.000
22069	Fondo sanitario nazionale. Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	84.577.535	24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	84.577.535
22072	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per compenso personale presidi tossicodipendenze	391.000	26033	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per competenze personale presidi tossicodipendenze	391.000
22425	Rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	78.452.792	26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	78.452.792
Totale accertamenti FSV corrente		167.400.675	Totale impegni FSV corrente		167.400.674
Finanziamenti per investimenti in ambito sanitario - (ex art 20 l. n. 67/1988)					
42020	Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali	208.046.783	24155	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 244/2007 (finanziaria 2008)	208.046.783
42573	Covid-19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	3.152.056	24551	Covid-19 - spese di investimento sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	3.152.056
42570	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche	2.361.947	26910	Acquisto e sviluppo software	29.280
			26913	Acquisto hardware	2.332.667
22581	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche - entrate correnti	9.577.879	62724	Spese di gestione e adeguamento software	4.573.926
			62725	Spese di gestione ed adeguamento hardware	3.766.047
			62723	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche inerenti fascicolo sanitario elettronico	1.237.905
51029	Indebitamento per interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità	61.134.805	24482	Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie	62.134.805
22570	Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese	39.350.000	24563	Finanziamento degli investimenti per lo sviluppo infrastrutturale del paese	39.350.000
42024	Fondo per la realizzazione di strutture di cure palliative -	8.564	85145	Spese per la realizzazione di strutture di cure palliative - legge 26.02.1999 n. 39 - finanziamento statale	8.564
Totale accertamenti FSV capitale		323.632.033	Totale impegni FSV capitale		324.632.033
Finanziamento aggiuntivo payback - altro					
24077	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	86.042.802	26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	93.882.901

Finanziamento sanitario indistinto corrente					
Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
22259	Fondi statali per progetto non autosufficienza	37.407.000	23036	Fondo per la non autosufficienza-fondi statali	13.412.277
			23036	Fondo per la non autosufficienza-fondi statali	23.994.723
22352	Sla - fondo per la non autosufficienza - entrate statali a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	19.582.000	26230	Sla - fondo per la non autosufficienza - interventi a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	19.582.000
22394	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità	5.902.000	23118	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità - trasferimenti ad enti pubblici.	5.902.000
22458	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare	2.230.826	26890	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Trasferimenti ad enti pubblici	2.230.826
22466	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare interventi infrastrutturali	1.208.104	26895	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare interventi infrastrutturali	1.208.104
24176	Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità	2.440.000	26914	Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità	2.440.000
22459	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap)	6.312.179	26891	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap): trasferimenti ad enti di ricerca	501.779
			26892	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap)	4.172.474
			26893	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap): trasferimenti a soggetti pubblici	4.127.594
22475	Rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. n. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. n. 50/2017)	3.847.508	24448	Trasferimento alle aziende ed enti del sssr a titolo di rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. n. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. n. 50/2017)	3.847.508
22509	Fondi relativi alla riorganizzazione dell'associazione italiana della croce rossa	901.186	24469	Riorganizzazione dell'associazione italiana della croce rossa - assegnazione risorse alle regioni	901.186
22531	Entrate derivanti dal fondo statale per la riduzione della quota fissa sulla ricetta	8.174.813	24509	Risorse derivanti dal fondo statale per la riduzione della quota fissa sulla ricetta	8.174.813
			24447	Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi	1.000.000
			24540	Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011	8.820.000
	Totale accertamenti finanziamento aggiuntivo	174.183.697		Totale impegni finanziamento aggiuntivo	194.198.185
	Totale complessivo accertamenti FSR	8.249.704.523		Totale complessivo impegni FSR	8.270.719.011
	Totale a pareggio minori entrate	21.014.488			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Il saldo del finanziamento del FSI si attesta a 7.229,45 milioni, di cui 224,44 milioni riferibili alle quote straordinarie per l'emergenza Covid-19. Sul fronte delle spese, che pareggiano, con riferimento al dettaglio delle uscite raggruppate nell'ambito della denominazione capitoli "vari" per complessivi 232 milioni, si rimanda all'apposito paragrafo riferito agli impegni del FSI, precisando che si riferiscono principalmente ai costi di

funzionamento di vari enti regionali nonché al costo del debito regionale gravante sul perimetro sanitario.

Con riguardo alla mobilità extraregionale ed internazionale, riportata in tabella in modo da rappresentare il pareggio dei rispettivi capitoli in entrata ed uscita, si evidenzia che la Regione Toscana gode di saldi attivi (seppure in riduzione rispetto agli anni precedenti) pari rispettivamente a 139,28 e 2,60 milioni.

Il FSV di parte corrente ammonta invece a 167,4 milioni. Il FSV di parte capitale ammonta a 262,49 milioni di cui 3,1 destinati all'emergenza Covid-19 (interventi sulle aree sanitarie temporanee ex art. 20 l. n. 67/1988). Ai suddetti finanziamenti statali si aggiungono quelli provenienti dall'assunzione di mutui regionali per 61,13 milioni (cap. 51029); il correlato capitolo in uscita (24482) pari a 62,13 milioni, per la differenza di un milione, viene finanziato da risorse aggiuntive regionali, provenienti dallo svincolo di lettere di *patronage*. L'importo complessivo dell'aggregato riferito agli investimenti ammonta pertanto a 323,6 milioni in entrata e 324,6 milioni in uscita.

Nell'ambito delle risorse riferite al finanziamento aggiuntivo, per i capitoli comunicati dalla Regione in sede istruttoria, si rilevano alcune voci di spesa con impegni superiori rispetto ai corrispondenti accertamenti di competenza: si tratta, in particolare, delle risorse destinate al gioco d'azzardo (per 2,48 milioni) e al payback (per 7,84 milioni) per un ammontare complessivo di 10,32 milioni; tali maggiori impegni risultano coperti da risorse confluite nel risultato di amministrazione come quote vincolate in precedenti esercizi¹⁰¹ a dimostrazione del fatto che la gestione ha comunque prodotto economie di spesa in passato confluite nell'avanzo.

Queste concorrono dunque a colmare parzialmente il disavanzo tra accertamenti e impegni di competenza, pari a poco più di 21 milioni. Per la definizione dell'equilibrio finale si devono considerare verosimilmente gli accertamenti sulle entrate extraperimetro e, in particolare, quelle che finanziano la rata del reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie (cap. 24550) per 8,82 milioni.

Estendendo lo sguardo all'intero perimetro sanitario, comprensivo dunque anche delle poste non segnalate come risorse aggiuntive, il disavanzo raggiunge il valore di 34,42 milioni con l'emergere di ulteriori quote di avanzo vincolato che finanziano impegni di competenza.

Il fenomeno delle quote vincolate delle entrate sanitarie merita alcune considerazioni che riprendono in parte quelle già svolte nella relazione al precedente rendiconto.

A fronte dell'obbligo di impegno di cui al citato art. 20, la Regione è solita procedere in prossimità della fine dell'esercizio alla ricognizione delle spese che non si sono realizzate o che, al sorgere della relativa obbligazione, hanno comportato un minor esborso rispetto alla prenotazione o all'impegno iniziale ex art. 20, provvedendo alla loro eliminazione e al contestuale impegno (o re-impegno) su capitoli di spesa più generici.

Nell'esercizio in esame, con il decreto dirigenziale n. 22044 del 21 dicembre 2020 è stata disposta, ad esempio, la cancellazione di prenotazioni per 81,87 milioni, impegnati in

¹⁰¹ Con riguardo al payback che è la voce più consistente, a fronte di entrate per 86,04 milioni rilevate sul cap. 24077, il corrispondente capitolo di spesa 26123, registra impegni per complessivi 93,88 milioni, 7,8 dei quali nella componente avanzo.

applicazione dell'art. 20 sugli stessi altri capitoli dedicati alle spese più generali quali "interventi istituzionali", "interventi diretti della Regione in sanità", senza comunque che esista un'obbligazione e sia individuato il beneficiario.

Lo stesso decreto precisa al riguardo che "che nel futuro esercizio l'impegno contabile dovrà essere finalizzato con formale atto dirigenziale, per quanto di competenza, a favore dei relativi beneficiari".

La Regione sembra pertanto aver abbandonato la prassi gestionale che aveva portato nei precedenti esercizi alla costituzione di molteplici capitoli aventi tutti la denominazione di "economie sul fondo sanitario da impegnare ex art. 20" che raccoglievano impegni senza alcuna descrizione della spesa a favore della totalità delle aziende sanitarie, in attesa della definitiva ripartizione. Il rendiconto in esame riporta il capitolo di spesa 24023 "spese aziende sanitarie da finanziare con economie di esercizi precedenti" con impegni di competenza per 0,17 milioni e residui passivi per 14,77 milioni).

Era stato osservato al riguardo che l'assunzione di impegni "generici" senza l'individuazione del beneficiario e l'iscrizione degli stessi all'interno di capitoli altrettanto "generici" senza una precisa descrizione della natura della spesa, portava infatti alla creazione di una sorta di fondi "riserva" alimentati dal Fondo sanitario destinati ad essere impiegati in esercizi successivi, compromettendo in tal modo quell'immediata corrispondenza tra risorse e impieghi della competenza che si vuole assicurare all'interno del perimetro a garanzia della specifica destinazione del FSR.

D'altro canto, l'analisi della gestione in conto residui ha rivelato che laddove la minore esigenza di spesa, al perfezionarsi dell'obbligazione giuridica, si manifesti dopo la chiusura dell'esercizio, la Regione procede alla cancellazione (o alla riduzione) di residui passivi già oggetto di impegno generico ex art. 20 con la conseguente necessità di dover porre un corrispondente vincolo nel risultato di amministrazione.

Le quote vincolate afferenti al perimetro sanitario applicate al bilancio 2020 sono state pari a 13,52 milioni su un totale complessivo di 109,13 risultanti dal rendiconto 2019.

Queste hanno assicurato copertura ad impegni di pari importo, mentre per effetto della cancellazione di residui passivi si sono prodotte nuove quote vincolate per 23,19 milioni, per un totale complessivo a fine esercizio di 184,41 milioni con un incremento del 68 per cento rispetto al valore registrato a chiusura del precedente esercizio.

Si deve tuttavia considerare che questo valore risulta comprensivo delle somme svincolate ai sensi dell'art. 109, comma 1-ter del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 e destinate dalla Regione alle aziende sanitarie a ripiano dei disavanzi 2020, pari a 101,88 milioni.

Al netto delle predette quote, vincolate sulla base di una disposizione di legge eccezionale, l'ammontare totale dei vincoli sul perimetro sanitario ammonta a 82,53 milioni.

L'apposizione dei vincoli costituisce un espediente contabile che, in un sistema che non contempla "avanzi sanitari", consente comunque di mantenere la destinazione delle entrate finanziate con SSR alle spese per la sanità pubblica, ma che rischia, al contempo, di essere

vanificato dai limiti legislativi posti all'applicazione dell'avanzo vincolato, specie per gli enti che versano in disavanzo di amministrazione¹⁰².

La situazione sopra descritta, che incide negativamente anche sulla trasparenza delle operazioni di ripartizione e trasferimento del FSR alle aziende sanitarie, nonché di ripiano perdite delle stesse come si dirà oltre, denuncia, ancora una volta, un difetto di programmazione sanitaria della Regione.

Se è vero infatti che non tutti gli interventi di spesa sono definibili entro la fine dell'esercizio, di modo che prenotazioni o impegni tecnici possono rivelarsi superiori a quelli richiesti al sorgere degli effettivi obblighi giuridici, è altrettanto vero che molti di questi interventi potrebbero essere prontamente definiti attraverso una più attenta programmazione, come nel caso delle assegnazioni alle aziende sanitarie.

Non è dato ad esempio comprendere come risultino regolarmente sovrastimati gli impegni relativi agli oneri per il servizio del debito sanitario che, al di là della quota per i derivati, dovrebbero avere un andamento costante e dunque facilmente programmabile, come meglio si illustrerà più avanti.

In sostanza, quello che dovrebbe essere un fenomeno decisamente marginale, viene ad assumere nel bilancio della Toscana dimensioni tali da compromettere, se non la regolarità della gestione sanitaria, la sua trasparenza all'interno del bilancio regionale.

5.2 *L'andamento delle entrate relative al Fondo sanitario regionale.*

La quota del Fondo sanitario indistinto assegnato alla Regione Toscana per il 2020 a seguito del riparto¹⁰³ ammonta, a 7.137,07 milioni, oltre al saldo della mobilità interregionale e internazionale che ne portano il valore finale a 7.278,95 milioni.

La quota del Fondo contabilizzata nel bilancio regionale, secondo i dati acquisiti in istruttoria, ammonta, di contro, a 7.146,88 milioni, cui si aggiungono i finanziamenti per la gestione dell'emergenza sanitaria Covid-19 per 224,44 milioni.

Il raffronto tra le entrate costituenti il Fondo specificate dalla deliberazione Cipe e le entrate accertate nel bilancio regionale evidenzia una differenza di 132,07 milioni determinata dai "ricavi ed entrate proprie convenzionali delle aziende sanitarie" pari a 138,36 milioni considerati ai fini del finanziamento generale, ma che, come tali, non sono registrati dal bilancio regionale, e l'accertamento dei "trasferimenti dallo Stato per quote premiali a valere sulle risorse del SSN" per 6,29 milioni che, viceversa, non risultano conteggiati come quota del Fondo da ripartire.

La mobilità sanitaria registra accertamenti in entrata per 355,03 milioni e impegni in uscita per 213,15 milioni con un saldo attivo da trasferire alle aziende sanitarie di 141,88 milioni impegnato in spesa (139,28 milioni mobilità interregionale e 2,6 milioni internazionale).

¹⁰² Si considerino i limiti all'utilizzo dell'avanzo di amministrazioni imposti dall'art. 10 della legge n. 243/2012 per il conseguimento del saldo di finanza pubblica o dall'art. 1, commi 1, commi 897-900, della legge n. 145/2018 per gli enti che versano in disavanzo di amministrazione.

¹⁰³ Delib. Cipe n. 20 del 14 maggio 2020.

Il Fondo sanitario vincolato ammonta a 167,4 milioni per la parte corrente e 259,34 per gli investimenti, cui si aggiungono ulteriori 3,15 milioni destinati all'emergenza Covid¹⁰⁴.

Il finanziamento aggiuntivo, infine, risulta quantificato dalla Regione in 177,11 milioni, di cui 89,10 milioni relativi al payback e le restanti quote riferibili a fondi vincolati statali tra cui si evidenziano le risorse da destinare alla non autosufficienza, SLA, disabilità e gioco d'azzardo.

5.2.1 Le entrate del fondo sanitario indistinto

I dati sull'andamento delle entrate del triennio 2018-2020, destinate al finanziamento del Fondo sanitario indistinto (FSI) della Regione, sono esposti nella tabella che segue. Essi sono comprensivi dei saldi di mobilità extraregionale ed internazionale; viene inoltre, rappresentata l'anticipazione da parte dello Stato per il finanziamento della spesa sanitaria per verificare la capacità di riscossione delle entrate complessive rispetto al FSI assegnato.

¹⁰⁴ Cap. 42573 "Covid 19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. n. 67/1988".

Tab. 4 – Accertamenti e incassi del FSR indistinto nel triennio 2018/2020

(in euro)

Capitolo	Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
11029	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	1.396.027.057	1.387.286.443	946.013.248	879.494.212	868.833.638	638.508.754	63,00%	62,63%	67,49%
11030	Addizionale reg.le sull'irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	553.160.067	620.229.986	616.069.597	553.160.067	620.229.986	611.216.434	100,00%	100,00%	99,21%
12009	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	4.767.474.777	4.773.697.597	5.303.609.910	4.439.221.539	4.705.055.196	5.250.562.913	93,11%	98,56%	99,00%
22473	Trasferimenti dallo stato per quota di fondo sanitario nazionale	18.106.160	21.812.227		18.106.160	21.553.436		100,00%	98,81%	
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del ssn (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009, d. Lgs. 149/2011)	3.704.839	2.477.240	6.296.971				0,00%	0,00%	0,00%
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000	58.736.876	61.178.536	133.012.958				0,00%	0,00%	0,00%
22576	Covid-19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020			105.434.832						0,00%
22582	Fondi statali destinati alla riduzione delle liste di attesa			30.123.070			30.123.070			100,00%
24172	Covid-19 - fondi statali di cui al d.l. 14/2020			41.607.138			41.607.138			100,00%
24173	Covid-19 - fondi statali di cui al d.l. 18/2020			47.280.839			47.280.839			100,00%
Totale parziale		6.797.209.776	6.866.682.029	7.229.448.563	5.889.981.979	6.215.672.256	6.619.299.149	86,65%	90,52%	91,56%
Variazioni finanziamento ordinario corrente rispetto all'anno precedente (al netto risorse Covid)			1,02%	2,01%		5,53%	4,58%			
12011	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	355.424.879	343.767.346	346.858.292		343.767.346	207.577.504	0,00%	100,00%	59,85%
26888	Mobilità sanitaria extraregionale passiva	-209.313.473	-204.425.659	- 207.577.504		-204.425.659	-207.577.504	0,00%	100,00%	100,00%
12012	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria internazionale attiva	22.004.249	29.763.793	8.181.264	6.352.896	29.763.793	5.579.196	28,87%	100,00%	68,19%
26899	Mobilità sanitaria internazionale passiva	- 15.651.354	- 22.833.152	- 5.579.196		- 22.833.152	- 5.579.196	0,00%	100,00%	100,00%
Totali		152.464.301	146.272.328	141.882.856	6.352.896	146.272.328	-	4,17%	100,00%	0,00%
Totale finanziamento ordinario corrente compresa mobilità		6.949.674.077	7.012.954.357	7.371.331.419	5.896.334.875	6.361.944.584	6.619.299.149	84,84%	90,72%	89,80%
Variazioni finanziamento ordinario corrente compresa mobilità rispetto all'anno precedente (al netto risorse Covid)			0,91%	1,91%		7,90%	2,65%			
61014	Anticipazione da parte dello stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria (art.11 comma 17 d.lgs. 30.12.92 n.502 e succ. modif.)	1.006.158.371	1.029.072.480	1.639.881.520	1.006.158.371	1.029.072.480	1.639.881.520	100,00%	100,00%	100,00%
Totale complessivo		6.949.674.077	7.012.954.357	7.371.331.419	6.902.493.246	7.391.017.064	8.259.180.669	99,32%	105,39%	112,04%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Le entrate del FSI 2020 comprensivo del saldo di mobilità attiva, sia interregionale che internazionale, registrano accertamenti per 7.371,33 milioni che, al netto del finanziamento Covid, pari a 224,15 milioni, evidenziano comunque un andamento in crescita nel triennio con un incremento dell'1,91 per cento rispetto all'anno precedente.

I minori accertamenti sull'Irap sanitaria rispetto al precedente esercizio rendicontato, pari a 441,27 milioni (-31,81 per cento) e imputabili alla sospensione o al differimento del prelievo fiscale a causa dell'emergenza economica innescata dalla pandemia, sono stati più che compensati dalla maggiorazione della compartecipazione Iva che registra maggiori accertamenti per 529,91 milioni (+11,10 per cento).

In sostanza, l'incremento della compartecipazione Iva ha sortito l'effetto di tenere indenne il Fondo sanitario dagli effetti delle minori entrate tributarie nel periodo emergenziale.

Si rimanda al paragrafo del presente capitolo per una analisi più dettagliata delle entrate Covid costituite da contributi vincolati della Stato specificamente diretti ad interventi in ambito sanitario.

Le riscossioni in conto competenza sono pari a 6.619,29 milioni con una capacità di riscossione, in lieve flessione rispetto all'anno precedente, che si attesta all'89,8 per cento e che risente degli incassi delle risorse Covid; tuttavia, se si tiene conto dell'intera riscossione dell'anticipazione di liquidità, la capacità di incasso supera il 100 per cento delle risorse del FSI.

La capacità di riscossione che registra l'indice più basso nell'ambito delle voci che compongono il FSI, anche per il 2020, risulta quella dell'Irap sanitaria con un indice del 67,49 per cento, pur rilevando un'inversione di tendenza rispetto al biennio precedente; basse riscossioni si riscontrano anche a livello dei capitoli relativi alla compartecipazione regionale Iva, sia per la mobilità extraregionale che internazionale.

Complessivamente, le anticipazioni statali, interamente affluite alle casse della Regione per 1.639,88 milioni, riportano l'indice complessivo degli incassi riferiti al FSI al 112,04 per cento, rivelando una crescita ormai costante nel triennio pari a oltre 6 punti percentuali rispetto all'anno che precede.

5.2.2 Le entrate del fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo

Nella tabella che segue, si espongono i dati sull'andamento delle ulteriori entrate destinate alla copertura della spesa sanitaria regionale, ossia il Fondo sanitario vincolato (FSV) di parte corrente e di parte capitale, il finanziamento aggiuntivo regionale comprensivo delle risorse attese dal c.d. "payback".

Riguardo alla quota del FSV di parte corrente, quantificato in tabella in 167,4 milioni, così come risulta dal rendiconto finanziario regionale, la Regione ha precisato che il suo ammontare diverge dal valore atteso sul CE 2021 alla voce contributi statali vincolati che, per effetto di alcuni correttivi, dovrebbe invece essere pari a 169,08 milioni.

Tab. 5 – Fondo sanitario vincolato di parte corrente, investimenti, finanziamento sanitario aggiuntivo e payback nel triennio 2018/2020.

(in euro)

Capitolo	Fondo sanitario vincolato di parte corrente Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
22063	Fondo per la formazione dei medici di medicina generale (d.lgs.368/99)	6.150.114	3.806.598	3.979.348	4.920.091	3.045.279	3.979.348	80,00%	80,00%	100,00%
22069	Fondo sanitario nazionale. Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	93.367.178	88.023.802	84.577.535	69.124.511	63.312.222	84.577.535	4,04%	71,93%	100,00%
22072	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per compenso personale presidi tossicodipendenze	391.000	391.000	391.000	312.800	312.800	391.000	80,00%	80,00%	100,00%
22393	Fondi per incrementi tariffari prestazioni termali lea	252.720			227.448			90,00%		
22425	Rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	66.084.951	81.116.372	78.452.792	66.084.951	81.116.372	78.452.792	100,00%	100,00%	100,00%
22497	Fondo per l'emergenza avicola ai sensi dell'art. 1, comma 509 della legge n. 205/2017	64.454			64.454			100,00%		
22606	Fondi destinati al finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus dell'epatite c (hcv)									
Totale fondo sanitario vincolato di parte corrente		166.310.4177	173.337.772	167.400.675	140.734.255	147.786.673	167.400.674	84,62%	85,26%	100,00%
Finanziamenti per investimenti										
42020	Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali	11.050.000	59.281.881	208.046.783				0,00%	0,00%	0,00%
42573	Covid-19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88			3.152.056						0,00%
42570	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche		4.210.526	2.361.947		4.210.526	2.332.667		100,00%	98,76%
22581	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche - entrate correnti			9.577.879			9.305.209			97,15%
51029	Indebitamento per interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità		48.765.195	61.134.805		48.765.195	61.134.805		100,00%	100,00%
22570	Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese			39.350.000						0,00%
42024	Fondo per la realizzazione di strutture di cure palliative -			8.564						0,00%
Totale finanziamenti per investimenti		11.050.000	112.257.602	323.632.033	-	52.975.722	72.772.680	0,00%	47,19%	22,49%
Finanziamento aggiuntivo										
24077	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	97.824.315	127.116.868	89.108.367	97.758.851	127.116.868	89.108.367	99,93%	100,00%	100,00%
22259	Fondi statali per progetto non autosufficienza		16.170.570	37.407.000		16.170.570	18.462.000		100,00%	49,35%

Capitolo	Fondo sanitario vincolato di parte corrente	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
	Descrizione	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
22352	Sla - fondo per la non autosufficienza - entrate statali a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura		16.170.570	19.582.000		16.170.570	19.582.000		100,00%	100,00%
22394	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità	717.413	1.002.204	5.902.000	692.917	800.419	2.080.000	96,59%	79,87%	35,24%
22458	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare		3.117.100	2.230.826		3.117.100	2.230.826		100,00%	100,00%
22466	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare interventi infrastrutturali			1.208.104			1.208.104			100,00%
24176	Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità			2.440.000			2.440.000			100,00%
22459	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap)	2.839.668		6.312.179	2.839.668		3.154.376	100,00%		49,97%
22475	Rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. N. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. n. 50/2017)	4.571.152	10.283.758	3.847.508	4.571.152	9.411.036	3.847.508	100,00%	91,51%	100,00%
22509	Fondi relativi alla riorganizzazione dell'associazione italiana della croce rossa	1.061.380	947.894	901.186	1.061.380		901.186	100,00%	0,00%	100,00%
22531	Entrate derivanti dal fondo statale per la riduzione della quota fissa sulla ricetta		4.904.888	8.174.813			8.174.813		0,00%	100,00%
11032	Tassa automobilistica finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	1.629.000	36.000		1.629.000			100,00%	0,00%	
32096	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri capitoli di entrata	997.850	427.481	177.362	657.888	301.532	173.876	65,93%	70,54%	98,03%
Totale finanziamento aggiuntivo		109.640.778	180.177.333	177.291.345	109.210.855	173.088.095	151.363.056	99,61%	96,07%	85,38%
FSI compreso saldi mobilità attiva		6.949.674.077	7.012.954.357	7.371.331.419	5.896.334.875	6.361.944.584	6.619.299.149	84,84%	90,72%	89,80%
FSV corrente e investimenti sanitari		177.360.417	285.595.374	491.032.707	140.734.255	200.762.395	240.173.354	79,35%	70,30%	48,91%
Finanziamento aggiuntivo e payback		109.640.778	180.177.333	177.291.345	109.210.855	173.088.095	151.363.056	99,61%	96,07%	85,38%
Totale finanziamento statale al netto dell'anticipazione di liquidità		7.236.675.272	7.478.727.064	8.039.655.471	6.146.279.985	6.735.795.074	7.010.835.559	84,93%	90,07%	87,20%
Anticipazione incassata dallo Stato		1.006.158.371	1.029.072.480	1.639.881.520	1.006.158.371	1.029.072.480	1.639.881.520			
Recupero da parte dello stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria (art.11 comma 17 d.lgs 30.12.92 n.502)		-1.006.158.371	-1.029.072.480	-1.639.881.520	-	-449.441.139	-929.926.166	0,00%	43,67%	56,71%
Fondo sanitario comprensivo della quota netta di anticipazione dallo Stato		7.298.292.383	7.478.727.064	8.039.478.109	7.152.438.356	7.315.426.415	7.720.646.317	98,00%	97,82%	96,03%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

I capitoli del finanziamento aggiuntivo di diverso colore sono quelli che sono stati aggiunti dalla Regione nell'esercizio 2020.

Il maggior valore atteso nel CE del SSR risentirebbe di alcuni importi riferibili a risorse di competenza pregressa¹⁰⁵, spendibili presso i tavoli ministeriali come sopravvenienze, oltre al contributo di oltre 2 milioni presente nel capitolo di nuova istituzione (22606) riferito all'eradicazione dell'epatite C; le relative risorse pur accertate nel rendiconto 2021, ex Csr-226-17dic2020, sono considerate dal Ministero, risorse spendibili nel 2020.

Pur considerando quest'ultimo contributo, l'ammontare del FSV di parte corrente risulta in riduzione rispetto al 2019, mentre la capacità di incasso, al contrario, passa dall'85 al 100 per cento.

Con riguardo agli investimenti, oltre ai finanziamenti ex art. 20 l. n. 67/1988 che risultano in crescita senza tuttavia registrare alcun incasso nel triennio, si riscontrano i finanziamenti statali destinati all'emergenza epidemiologica (cap. 42573) pari a 3,15 milioni, anch'essi non incassati.

Nell'ambito dei finanziamenti per investimenti, si rilevano le entrate derivanti da prestiti contratti dalla Regione per investimenti sanitari che sono stati riattivati a partire dal 2019.

Infine, si rileva il cap. 22570 riguardante fondi statali per l'edilizia pubblica, che con ulteriori 39,35 milioni contribuisce all'incremento delle risorse destinate agli investimenti che passano da 112 a 323 milioni nell'esercizio considerato. Nonostante la triplicazione delle risorse destinate agli investimenti, si registra una capacità di incasso pari al 22,49 per cento; si vedrà inoltre come anche con riguardo alle risorse interamente incassate, riferite sia all'accensione di prestiti regionali che a finanziamenti statali per la riduzione delle liste di attesa, corrisponderanno degli impegni non liquidati, denotando una certa difficoltà della Regione a realizzare gli investimenti stessi.

Con riguardo al finanziamento sanitario aggiuntivo, si osserva, in primo luogo che la Regione ha integrato la "quantificazione" con risorse precedentemente non incluse nel biennio 2018/2019; nella tabella che precede, i relativi capitoli sono stati evidenziati con una diversa colorazione.

L'inclusione e relativa valorizzazione dei suddetti capitoli riferibili, in gran parte, a risorse vincolate provenienti dallo Stato, ha dunque modificato l'ammontare del fondo sanitario aggiuntivo riguardo al biennio precedente.

Nel 2018 e 2019 le risorse qualificate come tali, in sede istruttoria, ammontavano rispettivamente a 100,45 e 127,58 milioni contro gli attuali 109,64 e 180,17 milioni.

La Sezione rileva al riguardo che permane un elevato livello di incertezza sulla individuazione dei capitoli compresi nel perimetro sanitario che costituiscono risorse aggiuntive del Fondo.

Non si riesce a comprendere infatti, dall'analisi del perimetro, quale sia il criterio adottato dalla Regione per ricondurre determinate voci di entrata al finanziamento aggiuntivo a dispetto di altre (anche di identica natura) che continuano a permanere nel perimetro sanitario.

¹⁰⁵ In particolare i capitoli 22063 e 22069 che includono sopravvenienze per complessivi 403 mila euro.

L'individuazione dell'esatto ambito dei finanziamenti aggiuntivi risulta ulteriormente complicato dalla continua mobilità dei capitoli stessi ora inclusi nel perimetro ordinario e successivamente trasferiti in quello sanitario. La Regione include infatti nel perimetro sanitario capitoli precedentemente costituiti in quello ordinario e dunque finanziati da risorse aggiuntive regionali; capitoli con identica denominazione vengono poi trasferiti al perimetro sanitario, in modo da utilizzare le risorse del fondo sanitario, dal momento che gli stessi non risultano finanziati da risorse aggiuntive regionali.

In conclusione, a livello complessivo le risorse destinate alla sanità risultano in costante aumento anche senza considerare quelle destinate all'emergenza epidemiologica (pari a complessivi 227 milioni). La totale liquidazione dell'anticipazione di liquidità ha consentito di disporre del 107,6 per cento delle risorse destinate alla sanità pari a 8.039,65 milioni, con una disponibilità di 8.650,71 milioni.

5.3 L'andamento delle spese relative al Fondo sanitario regionale

5.3.1 Le spese del Fondo sanitario indistinto

La tabella di seguito esposta rappresenta i dati sull'andamento della spesa compresa nei capitoli del Fondo sanitario indistinto (FSI), nonché i saldi di mobilità, il payback e la spesa legata al finanziamento statale di specifici fondi nel triennio 2018-2020.

I dati complessivi del FSI rilevano anche, al netto delle spese destinate all'emergenza epidemiologica, un andamento in crescita pur mitigato da quello in riduzione della mobilità (extraregionale e internazionale), in presenza di una capacità di pagamento in costante riduzione.

Tab. 6 - Impegni e pagamenti del FSI, della mobilità e payback nel triennio 2018/2020.

(in euro)

FSI compresa mobilità		Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
Capitolo	Descrizione	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
25000	Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva	296.396.673	299.357.500	305.798.819	296.396.673	299.357.500	305.798.819	100,00%	100,00%	100,00%
25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	3.141.804.733	3.173.189.497	3.241.467.478	3.141.804.733	3.173.189.497	3.241.467.478	100,00%	100,00%	100,00%
25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera	2.489.732.052	2.514.602.997	2.568.710.077	2.489.732.052	2.514.602.997	2.568.710.077	100,00%	100,00%	100,00%
26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	175.000.000	175.000.000	170.000.000	154.515.326	175.000.000	16.003.205	88,29%	100,00%	9,41%
24047	Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici	150.000.000	149.138.025	150.000.000	147.366.416	147.143.916	149.965.978	98,24%	98,66%	99,98%
24136	Interventi istituzionali in sanità	286.194.828	316.961.564	330.329.928	61.981.196	4.641.487	110.606.683	21,66%	1,46%	33,48%
24445	Trasferimenti ad aziende ed enti del sssr per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza	18.106.160	21.812.227	-	-	-	-	0,00%	0,00%	-
24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del sssr della quota premiale (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009 e art. 9 comma 2 d.lgs. 149/2011)	3.704.839	2.477.240	6.296.971	-	-	6.296.971	0,00%	0,00%	100,00%
12582	Covid-19 - finanziamento riduzione liste di attesa	-	-	30.123.070	-	-	-	-	-	0,00%
24557	Covid-19 - potenziamento del servizio sanitario nazionale	-	-	41.607.138	-	-	21.803.569	-	-	52,40%
24558	Covid-19 - finanziamento aggiuntivo per incentivi in favore del personale dipendente del s.s.r.	-	-	15.760.280	-	-	15.760.280	-	-	100,00%
24559	Covid-19 - misure straordinarie per l'assunzione degli specializzandi e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario	-	-	6.304.112	-	-	-	-	-	0,00%
24560	Covid-19 - potenziamento delle reti di assistenza territoriale	-	-	15.129.868	-	-	9.000.000	-	-	59,48%
24561	Covid-19 - attività rese dalle strutture private	-	-	7.086.579	-	-	2.836.171	-	-	40,02%
24576	Covid-19 - potenziamento assistenza territoriale	-	-	78.287.654	-	-	32.350.827	-	-	41,32%
24577	Covid-19 - spese per incentivi al personale e altre assunzioni	-	-	27.147.178	-	-	19.535.976	-	-	71,96%
26912	Covid-19 - attività rese da strutture semiresidenziali	-	-	3.000.000	-	-	-	-	-	0,00%
Vari	Capitoli finalizzati	236.270.491	214.142.980	232.399.410	190.514.567	177.538.298	190.567.662	80,63%	82,91%	82,00%
Totale FSI		6.797.209.776	6.866.682.029	7.229.448.562	6.482.310.963	6.491.473.694	6.690.703.695	95,37%	94,54%	92,55%
Mobilità										
26015	Remunerazione mobilità sanitaria extraregionale	146.111.406	139.341.687	139.280.788	108.656.227	73.191.659	136.162.219	74,37%	52,53%	97,76%
26900	Mobilità sanitaria internazionale - saldo attivo	6.352.895	6.930.641	2.602.068	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
Totale mobilità		152.464.301	146.272.328	141.882.856	108.656.227	73.191.659	136.162.219	71,27%	50,04%	95,97%
Totale FSI		6.949.674.077	7.012.954.357	7.371.331.418	6.590.967.189	6.564.665.353	6.826.865.914	94,84%	93,61%	92,61%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

I capitoli del FSI per il 2020 rilevano impegni per 7.229,44 milioni e pagamenti per 6.690,70 con una differenza di 538,74 milioni ed un'incidenza percentuale del 92,55 per cento che rappresenta una capacità di pagamento in peggioramento rispetto a quella degli anni precedenti.

In generale, gli impegni sui capitoli deputati al finanziamento dei LEA subiscono una nuova erosione nel 2020 a favore dell'incremento dei capitoli finalizzati presentati in sintesi in tabella come "*Vari*" e caratterizzati da una complessiva minore capacità di pagamento. Tali capitoli, di cui una sintesi è illustrata nella tabella che segue, sono principalmente destinati al finanziamento di enti ed agenzie regionali posti nel perimetro sanitario, oltre che al pagamento della spesa per il debito regionale posto anch'esso a carico del medesimo perimetro rispetto ai quali si rileva una capacità di pagamento pressoché totale.

Tab. 7 - Dettaglio dei capitoli "Vari" inclusi nel FSI con impegni superiori al milione.

(in euro)

FSI - dettaglio capitoli vari		Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
Capitolo	Descrizione	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
24017	Spese ricerca finalizzata - contributi a università e altri enti di ricerca	1.712.025	11.813.041	18.085.194	52.267	-	12.992.411	3,05%	0,00%	71,84%
24026	Funzionamento dell'agenzia regionale di sanità	3.565.000	3.565.000	3.565.000	3.565.000	2.673.750	3.565.000	100,00%	75,00%	100,00%
24028	Rimborso agli enti di provenienza competenze relative al personale comandato presso la direzione generale diritto alla salute e delle politiche di solidarietà	1.610.000	1.780.000	1.900.000	832.874	856.441	740.887	51,73%	48,11%	38,99%
24037	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	5.998.688	5.083.461	5.919.412	3.288.360	2.173.579	2.465.888	54,82%	42,76%	41,66%
24084	Licenze software per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema inf.vo sanitario regionale	1.244.172	3.064.832	1.790.000	990.910	254.295	549.982	79,64%	8,30%	30,73%
24095	Interventi diretti della regione in sanità-trasferimenti correnti ad altri soggetti	1.257.500	1.192.628	1.046.712	594.933	233.000	656.712	47,31%	19,54%	62,74%
24153	Funzionamento dell'Ispo	7.641.000	7.641.000	7.641.000	7.641.000	7.641.000	7.641.000	100,00%	100,00%	100,00%
24165	Funzionamento degli Estav	56.000.000	56.000.000	54.000.000	56.000.000	51.588.692	48.310.000	100,00%	92,12%	89,46%
24169	Spese ricerca in materia di salute. Contributi ad enti di ricerca privati	1.687.975	2.513.935	2.905.960	739.134	715.000	1.351.160	43,79%	28,44%	46,50%
24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	6.720.240	6.677.061	5.997.640	6.415.053	6.673.208	5.799.943	95,46%	99,94%	96,70%
24384	Quota capitale ammortamento mutui contratti con altri istituti di credito per investimenti in sanità - fondo sanitario	13.879.303	12.773.713	15.021.170	13.879.303	12.773.663	15.021.170	100,00%	100,00%	100,00%
24385	Quota capitale ammortamento prestiti obbligazionari per investimenti in sanità - fondo sanitario	23.133.220	22.470.465	22.581.423	23.133.220	22.470.385	22.581.423	100,00%	100,00%	100,00%
24421	Hardware per la gestione ed il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	-	380.234	2.066.680	-	287.448	-	-	75,60%	0,00%
24439	Assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Trasferimenti ad enti pubblici	3.423.700	-	3.117.100	-	-	2.493.680	0,00%	-	80,00%
24541	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	-	6.844.497	6.155.545	-	6.408.067	6.009.777	-	93,62%	97,63%
26016	Contributo all'Arpat	44.575.000	44.575.000	44.575.000	44.575.000	44.575.000	44.575.000	100,00%	100,00%	100,00%
26062	Lavorazione plasma	13.700.000	16.000.000	20.000.000	9.766.679	13.323.380	8.213.811	71,29%	83,27%	41,07%
26151	Azioni progettuali per l'integrazione socio sanitaria - trasferimento ad altri soggetti	3.000.000	2.608.800	3.691.963	1.607.450	1.873.200	2.638.112	53,58%	71,80%	71,46%
24411	Spese ricerca finalizzata. Contributi a enti dell'amministrazione centrale	-	-	2.008.846	-	-	1.696.846	-	-	84,47%
24455	Sviluppo delle procedure del sistema informativo sanitario regionale - fondo sanitario	-	-	1.500.000	-	-	-	-	-	0,00%
24549	Azioni di comunicazione su emergenza coronavirus	-	-	1.000.000	-	-	775.797	-	-	77,58%
Totale capitoli vari		236.270.491	214.142.980	232.399.410	190.514.567	177.538.298	190.567.662	80,63%	82,91%	82,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

La tabella rappresenta i capitoli recanti impegni a partire da un milione. Sono qui rappresentate le spese destinate al finanziamento di enti regionali quali l' Agenzia regionale di sanità (Ars), l' Istituto per la prevenzione e la ricerca oncologica (Ispro), l' Agenzia regionale per la protezione ambientale (Arpat), nonché la centrale acquisti in sanità (Estar) denominata ancora secondo la denominazione ante riforma (Estav) che, a partire dal gennaio 2015, ha unificato i tre enti di area vasta in un unico ente regionale. Non risultano espressamente indicati i costi di funzionamento della Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la quale la Regione non ha istituito una voce di spesa che ne indichi il costo di funzionamento; il contributo complessivo elargito al suddetto ente, comprensivo delle quote attive di mobilità intraregionale, risulta distribuito su molteplici capitoli di spesa destinati alla garanzia dei Lea e, per l' anno in questione, risulta pari a 79,43 milioni. Negli esercizi precedenti, la Fondazione veniva finanziata con risorse iscritte nei capitoli relativi al saldo attivo della mobilità extraregionale. Sulla questione si invita pertanto la Regione, per il futuro, a garantire al rendiconto la necessaria funzione di informazione.

Si osserva infine che tutti i capitoli riferiti al funzionamento degli enti presentano percentuali relative al pagamento tra le più alte fra quelli rappresentati.

La capacità di pagamento si attesta poi al 100 per cento per quei capitoli riferiti al rimborso della quota capitale di mutui e prestiti obbligazionari contratti dalla Regione per finanziamenti sanitari ante riforma; risulta di poco inferiore la capacità di pagamento riferita agli interessi passivi su detti finanziamenti oltreché sui contratti derivati che insistono sugli stessi; sussistono infatti degli impegni presi in misura non coincidente con l' ammontare degli oneri e, pertanto, la differenza tra l' impegno e la liquidazione determina economie di spesa.

Tornando all' analisi del FSI si rileva, in generale, una capacità di pagamento in riduzione rispetto al precedente biennio in presenza di crescenti risorse, pari al 92,55 per cento; si rilevano poi due capitoli che presentano indici scarsi, quali il 26014 *"Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell' attività"* con il 9,41 per cento e il cap. 24136 *"Interventi istituzionali in sanità"* con il 33,48 per cento. Mentre il primo presenta, nel biennio precedente, indici in linea con la media complessiva del FSI, il secondo mantiene scarsa la sua capacità di pagamento che nel biennio precedente si attestava rispettivamente al 21,66 e 1,46 per cento.

Per quanto riguarda i saldi attivi della mobilità extraregionale che risultano in diminuzione nel triennio, si rileva un miglioramento nella capacità di pagamento che nel 2020 si attesta al 95,97 per cento.

Un trend in direzione opposta, quanto ad impegni, è quello riferito al payback che (come verrà illustrato più avanti nel paragrafo sui residui attivi) risulta essere quasi totalmente incassato, ma che al contrario, non presenta pagamenti a favore degli enti sanitari; tale situazione rappresenta una replica di quanto avvenuto nel biennio precedente in quanto agli incassi non sono seguiti i corrispondenti pagamenti; peraltro, in una nota la Regione ha precisato che *"l' impegnato relativo al payback (cfr. capitolo 26123) differisce della quota incassata e accertata in quanto non iscrivibile per tempistiche fra le uscite. La differenza che confluisce nell' avanzo di amministrazione è resa disponibile all' esercizio successivo (2020), ed è stata poi destinata alle aziende del SSR con d.g.r. n. 277/2020"*.

L'incremento di tale voce riesce a compensare la riduzione registrata dai saldi di mobilità extraregionale, riportando il saldo parziale di questo aggregato da 183,76 milioni del 2017 a 265,54 milioni del 2019, con una capacità di pagamento che passa rispettivamente dal 71,88 al 27,56 per cento.

5.3.2 Le spese del Fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo

Il Fondo sanitario vincolato (FSV) di parte corrente, le cui spese sono esposte nella tabella che segue, riporta impegni per 167,4 milioni cui corrisponde solo un pagamento in conto competenza che determina un'incidenza sul complessivo pari al 42,23 per cento. Anche con riguardo ai pagamenti delle risorse legate agli investimenti, si registrano pagamenti aventi scarsa incidenza sul totale pari allo 0,16 per cento. Si osserva in proposito un incremento degli impegni complessivi di oltre 206 milioni rispetto all'anno precedente, determinato per oltre 212 milioni dalla quota destinata agli investimenti.

Tab. 8 - Impegni e pagamenti del FSV di parte corrente, investimenti e risorse aggiuntive.

(in euro)

FSV		Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
Cap.	Descrizione	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
24011	Formazione specifica in medicina generale - pagamento borse di studio	3.000.000	2.056.599	2.229.348	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
24140	I.r.a.p. per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	400.000	100.000	100.000	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
24141	Inail per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	400.000	50.000	50.000	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
24185	Formazione specifica in medicina generale - trasferimenti alle aziende sanitarie	1.500.000	1.500.000	1.500.000	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	93.367.178	88.023.802	84.577.535	-	-	70.700.000	0,00%	0,00%	83,59%
24396	Formazione specifica in medicina generale - organizzazione concorso	600.000	50.000	50.000	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
24397	Formazione specifica in medicina generale - retribuzioni personale dipendente per organizzazione concorso	250.114	50.000	50.000	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
26030	Prevenzione e cura della fibrosi cistica - finanziamento statale	-	-	-	-	-	-			
26033	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per competenze personale presidi tossicodipendenze	391.000	391.000	391.000	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
26073	Spese per il programma d'interventi per la lotta all'aids - trattamento domiciliare - finanziamento statale	-	-	-	-	-	-			
26259	Risorse per incrementi tariffari prestazioni termali lea.	252.720	-	-	-	-	-	0,00%		
26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	66.084.951	81.116.372	78.452.792	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
26897	Fondo per l'emergenza avicola ai sensi dell'art. 1, comma 509, della legge 205/2017	64.454	-	-	-	-	-	0,00%		
Totale FSV		166.310.417	173.337.773	167.400.674	-	-	70.700.000	0,00%	0,00%	42,23%
Investimenti										
24155	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 244/2007 (finanziaria 2008)	11.050.000	59.281.881	208.046.783	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
24551	Covid-19 - spese di investimento sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	-	-	3.152.056	-	-	-			0,00%
26910	Acquisto e sviluppo software	-	-	29.280	-	-	-			0,00%
26913	Acquisto hardware	-	-	2.332.667	-	-	-			0,00%
62724	Spese di gestione e adeguamento software	-	-	4.573.926	-	-	-			0,00%
62725	Spese di gestione ed adeguamento hardware	-	-	3.766.047	-	-	-			0,00%
62723	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche inerenti fascicolo sanitario elettronico	-	-	1.237.905	-	-	531.509			42,94%
24482	Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie	-	48.765.195	62.134.805	-	-	-		0,00%	0,00%
24563	Finanziamento degli investimenti per lo sviluppo infrastrutturale del paese	-	-	39.350.000	-	-	-			0,00%

FSV		Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
Cap.	Descrizione	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
26908	Spese per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche	-	4.210.526	-	-	-	-		0,00%	
85145	Spese per la realizzazione di strutture di cure palliative - legge 26.02.1999 n. 39 - finanziamento statale	-	-	8.564	-	-	8.564			100,00%
Totale investimenti		11.050.000	112.257.602	324.632.033	-	-	531.509	0,00%	0,00%	0,16%
Risorse aggiuntive										
26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	97.824.315	119.276.769	93.882.901	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
24447	Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi	-	15.000.000	1.000.000	-	-	-		0,00%	0,00%
24540	Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011	-	-	8.820.000	-	-	8.820.000			100,00%
23036	Fondo per la non autosufficienza- fondi statali	-	16.170.570	37.407.000	-	-	18.945.000		0,00%	50,65%
26230	Sla - fondo per la non autosufficienza - interventi a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	-	16.170.570	19.582.000	-	3.539.533	12.519.285		21,89%	63,93%
23118	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità - trasferimenti ad enti pubblici.	717.413	1.002.204	5.902.000	188.456	302.676	2.080.000	26,27%	30,20%	35,24%
26890	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Trasferimenti ad enti pubblici	-	3.117.100	2.230.826	-	-	-		0,00%	0,00%
26895	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare interventi infrastrutturali	-	-	1.208.104	-	-	-			0,00%
26914	Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità	-	-	2.440.000	-	-	2.440.000			100,00%
26891	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap): trasferimenti ad enti di ricerca	-	-	501.779	-	-	-			0,00%
26892	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap)	-	-	4.172.474	-	-	-			0,00%
26893	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap): trasferimenti a soggetti pubblici	-	-	4.127.594	-	-	-			0,00%
24448	Trasferimento alle aziende ed enti del SSR a titolo di rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. N. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. n. 50/2017)	4.571.152	10.283.758	3.847.508	2.206.164	3.624.959	-	48,26%	35,25%	0,00%
24469	Riorganizzazione dell'associazione italiana della croce rossa - assegnazione risorse alle regioni	1.061.380	947.894	901.186	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
24509	Risorse derivanti dal fondo statale per la riduzione della quota fissa sulla ricetta	-	4.904.888	8.174.813	-	-	-		0,00%	0,00%
Totale risorse aggiuntive		104.174.260	186.873.753	194.198.185	2.394.620	7.467.168	44.804.285	2,30%	4,00%	23,07%
Totale impegni FSR		7.231.208.754	7.485.423.485	8.057.562.310	6.593.361.809	6.572.132.521	6.942.901.709	91,18%	87,80%	86,17%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Indici molto bassi si rilevano anche con riguardo alle risorse aggiuntive menzionate dalla Regione che, come detto, nella rappresentazione dell'anno in esame includono ulteriori voci di spesa rispetto a quelle indicate nel biennio precedente e che sono riferite a finanziamenti statali per specifiche finalità e dunque formalmente vincolate alle stesse; si tratta ad esempio dei fondi destinati alla non autosufficienza, alla SLA o i rimborsi per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno. Anche riguardo a tali risorse si rilevano pagamenti per soli 44,8 milioni a fronte di impegni per 194 milioni. La risorsa più consistente è riferita ai trasferimenti alle aziende sanitarie per payback pari a 93,88 milioni, non pagati, ma che risultano incassati anche con riguardo ai residui attivi presenti in bilancio. L'indice complessivo dei pagamenti riferito alle risorse aggiuntive si attesta dunque appena sopra il 23 per cento.

Il complesso delle risorse che risulta liquidato al sistema sanitario toscano registra un indice dell'86,17 per cento in discesa nel triennio. In definitiva a fronte di risorse crescenti attribuite dallo Stato si riduce il trasferimento delle stesse, almeno in corso d'anno, poiché su 8.057,56 milioni di impegni vengono pagati 6.942,90 milioni, con una capacità di pagamento pari all'86,17 per cento, in discesa nel triennio. Si conferma dunque la tendenza della Regione a trattenere le risorse sanitarie anche nel corso di un esercizio segnato da eventi del tutto eccezionali rispetto ai precedenti.

6 La gestione dei residui del perimetro sanitario

6.1 I residui attivi

I residui attivi finali del perimetro sanitario, a fine 2020 risultano pari a 2.686,64 milioni (in riduzione di 151,10 milioni rispetto al 2019 quando erano pari a 2.837,74 milioni) e corrispondono al 68,57 per cento del totale del rendiconto; di questi, 1.033,01 derivano dalla gestione di competenza (pari al 69,89 per cento del totale) e 1.653,63 dalla gestione dei residui (67,78 per cento del totale del rendiconto); quest'ultima conta riscossioni per 1.185,5 milioni e minori entrate per 18,6 milioni. Il totale dei residui attivi, rispetto al valore iniziale di 2.837,74 milioni, rileva uno smaltimento di 151,10 milioni pari al 5,32 per cento.

La tabella di seguito riportata, elaborata sui dati di rendiconto, espone i risultati della gestione dei residui attivi dei capitoli del perimetro sanitario, aventi maggiore rilevanza (residui superiori a 3 milioni).

I capitoli in entrata i cui incassi contribuiscono maggiormente al suddetto smaltimento risultano essere i seguenti:

- 11029 "Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria" registra riscossioni in conto residui per 498,46 milioni che riducono l'importo dei residui iniziali a quasi 20 milioni, anche se la gestione di competenza ne genera ulteriori (+307,5 milioni).
- 12009 "Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria" con residui iniziali per 885,49 milioni che registra riscossioni in conto residui per 419,5 milioni, e rileva, al contempo, ulteriori residui da competenza per 53 milioni;

- 12011 “Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva” con residui iniziali per 300,3 milioni registra riscossioni in conto residui per 154,19 milioni, ma la gestione dell'esercizio ne genera ulteriori 139,29.

Tab. 9 - Residui attivi del perimetro sanitario superiori a 3 milioni.

(in migliaia)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Maggiori entrate	Minori entrate	Incassi su residui	Residui da residui	Residui da competenza	Totale residui finali
11029	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	518.452,80	0,00	0,00	498.466,56	19.986,25	307.504,49	327.490,74
11030	Addizionale reg.le sull'irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.853,16	4.853,16
12009	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	885.489,79	0,00	0,00	419.489,36	466.000,43	53.047,00	519.047,43
12011	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	300.298,80	0,00	0,00	154.187,39	146.111,41	139.280,79	285.392,19
22069	Fondo sanitario nazionale. Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	90.433,45	0,00	0,00	84.830,21	5.603,24	0,00	5.603,24
22259	Fondi statali per progetto non autosufficienza	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18.945,00	18.945,00
22394	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità	201,78	0,00	22,25	179,53	0,00	3.822,00	3.822,00
22459	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.157,80	3.157,80
22473	Trasferimenti dallo Stato per quota di fondo sanitario nazionale	11.933,01	0,00	0,00	0,00	11.933,01	0,00	11.933,01
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del ssn (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009, d. Lgs. 149/2011)	2.477,24	0,00	0,00	2.477,24	0,00	6.296,97	6.296,97
22570	Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	39.350,00	39.350,00
22576	Covid-19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	105.434,83	105.434,83
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000	693.258,43	19.986,25	17.254,30	0,00	695.990,37	133.012,96	829.003,33
42020	Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali	214.531,14	0,00	0,00	14.674,61	199.856,52	208.046,78	407.903,31
42025	Fondo per la realizzazione di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (art. 71 comma 1 legge 23.12.1998 n. 448)	11.138,54	0,00	0,00	20,78	11.117,76	0,00	11.117,76
42501	Entrate statali a valere sul fondo per la realizzazione di strutture sanitarie per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari - programma pluriennale interventi sul patrimonio sanitario pubblico art. 20 l.67/88 e l.81 del 30/05/2015	9.014,33	0,00	0,00	0,00	9.014,33	0,00	9.014,33
42557	Entrate statali derivanti dal fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 per il completamento del presidio ospedaliero di prato	500,00	0,00	0,00	0,00	500,00	2.500,00	3.000,00
42573	Covid-19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.152,06	3.152,06
46017	Restituzione dalle aziende sanitarie delle anticipazioni per realizzazione infrastrutture sanitarie	77.000,00	0,00	0,00	0,00	77.000,00	0,00	77.000,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da rendiconto.

Con riguardo ai capitoli diversi da quelli direttamente correlati ai tributi destinati al finanziamento della spesa sanitaria, una decisa riduzione rispetto agli anni precedenti si riscontra sul capitolo 22069 *“Fondo sanitario nazionale. Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato”* riferito a risorse vincolate, con residui iniziali pari a 90,43 milioni i cui incassi, nel corso dell’esercizio, riducono l’importo degli stessi a 5,6 milioni, in assenza di residui generati dalla gestione di competenza.

Al contrario, il capitolo 22259 *“Fondi statali per progetto non autosufficienza”* che non registrava alcun residuo, nell’anno in questione non rileva alcun incasso determinando un residuo di 18,95 milioni.

Un deciso incremento si osserva invece sul cap. 23000 *“Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all’art 13 d.lgs. 56/2000”* che recava residui iniziali per 693,26 e che non registra riscossioni, né in conto residui né in conto competenza giungendo a un saldo finale pari a 829 milioni.

Analogo andamento si riscontra sul capitolo 42020 *“Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali”* che a partire da residui iniziali pari a 214 milioni, riscossi per soli 14,67 milioni, giunge a raddoppiare il saldo finale per effetto della gestione di competenza.

Continua a permanere il residuo di 77 milioni sul cap. 46017 *“Restituzione dalle aziende sanitarie delle anticipazioni per realizzazione infrastrutture sanitarie”*, correlato al capitolo di spesa 24190 *“Anticipazioni alle aziende sanitarie per realizzazione infrastrutture sanitarie”* che reca un residuo passivo di pari importo.

Nuovi residui generati dalla gestione corrente riguardano il cap. 22570 *“Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese”* con residui per 39,35 milioni.

Tra i restanti capitoli che presentano ingenti quote di residui risalenti ad anni pregressi e rimasti invariati nell’esercizio in questione, si annovera il cap. 22473 *“Trasferimenti dallo Stato per quota di fondo sanitario nazionale”*, il cap. 42025 *“Fondo per la realizzazione di interventi per la riqualificazione dell’assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (art. 71 comma 1 legge 23.12.1998 n. 448)”* e il cap. 42501 *“Entrate statali a valere sul fondo per la realizzazione di strutture sanitarie per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari - programma pluriennale interventi sul patrimonio sanitario pubblico art. 20 l.67/88 e l.81 del 30/05/2015”* per complessivi 32,06 milioni.

Infine un riferimento ai fondi statali destinati all’emergenza Covid-19, con riguardo alle risorse effettivamente incassate dalla Regione, è riportato nella tabella che segue.

Tab. 10 - Residui attivi su capitoli emergenza Covid-19.

(in euro)

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Incassi	Residui
22576	Covid-19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020	105.434.832		105.434.832
22577	Covid-19 - contributo commissario straordinario per finanziamento rete ospedaliera			0
22582	Fondi statali destinati alla riduzione delle liste di attesa	30.123.070	30.123.070	0
24172	Covid-19 - fondi statali di cui al d.l. 14/2020	41.607.138	41.607.138	0
24173	Covid-19 - fondi statali di cui al d.l. 18/2020	47.280.839	47.280.839	0
42573	Covid-19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	3.152.056		3.152.056
	Totale	227.597.935	119.011.047	108.586.888

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da rendiconto.

Dei complessivi 227,6 milioni, risultano incassati solo 119 milioni; in particolare i capitoli 22576 "Covid-19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020" e 42573 "Covid-19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88", non riportano alcun incasso; con riguardo al cap. 22577 non risultano accertati 79,37 milioni previsti dall'art. 2 c. 1 del d.l. 34/2020 in quanto gli stessi sarebbero stati trasferiti direttamente agli enti sanitari, senza il tramite della Regione.

6.2 I residui passivi

I residui passivi finali del perimetro sanitario, a fine 2020, risultano pari a 1.828,21 milioni (70,90 per cento del totale), di cui 1.141,06 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 687,15 milioni conseguenti alla gestione dei residui che evidenzia pagamenti per 1.131,59 milioni ed economie per 24,85 milioni. Rispetto al valore iniziale, di 1.843,55 (dato finale sibec 2019) o 1.843,59 (dato sibec 2020, per una differenza di 35.000 euro tra i due esercizi) milioni, lo smaltimento è di 15,38 milioni (-0,83 per cento).

La tabella che segue, elaborata sui dati ricavati dal rendiconto, espone i risultati della gestione dei residui passivi dei capitoli del perimetro sanitario, di ammontare superiore a 3 milioni.

Tab. 11 - Residui passivi del perimetro sanitario superiori a 3 milioni.

(in migliaia)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Economie su impegni residui	Liquid.ni su residui	Residui da residui	Impegni 2020	Liquid.ni su competenza	Residui da competenza	Totale residui
12582	Covid-19 - finanziamento riduzione liste di attesa	0,00	0,00	0,00	0,00	30.123,07	0,00	30.123,07	30.123,07
23036	Fondo per la non autosufficienza- fondi statali	16.170,57	0,00	16.170,57	0,00	37.407,00	18.945,00	18.462,00	18.462,00
23118	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità - trasferimenti ad enti pubblici.	699,53	21,14	666,87	11,52	5.902,00	2.080,00	3.822,00	3.833,52
24010	Spese per la realizzazione di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani	3.602,17	0,00	20,78	3.581,39	0,00	0,00	0,00	3.581,39
24011	Formazione specifica in medicina generale - pagamento borse di studio	4.027,34	0,00	2.730,41	1.296,94	2.229,35	0,00	2.229,35	3.526,28
24017	Spese ricerca finalizzata. Contributi a università e ad altri enti di ricerca.	11.924,24	0,00	10.995,83	928,41	18.085,19	12.992,41	5.092,78	6.021,19
24023	Spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti	14.471,42	0,00	0,00	14.471,42	0,00	0,00	0,00	14.471,42
24037	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	2.988,83	96,39	2.857,66	34,79	5.919,41	2.465,89	3.453,52	3.488,31
24060	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 296/2006 (finanziaria 2007)	55.917,62	0,00	0,00	55.917,62	0,00	0,00	0,00	55.917,62
24118	Realizzazione di infrastrutture nell'ambito del sistema sanitario regionale.	15.800,12	0,00	250,00	15.550,12	1.080,00	0,00	1.080,00	16.630,12
24133	Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali	202.407,02	2,39	16.526,07	185.878,56	0,00	0,00	0,00	185.878,56
24136	Interventi istituzionali in sanità	318.980,57	532,04	313.424,90	5.023,63	330.329,93	110.606,68	219.723,25	224.746,87
24155	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 244/2007 (finanziaria 2008) e successive	137.911,89	0,00	18.743,07	119.168,82	208.046,78	0,00	208.046,78	327.215,61
24165	Funzionamento dell'Estar ex l.r. n 26/2014 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale	4.411,31	0,00	4.411,31	0,00	54.000,00	48.310,00	5.690,00	5.690,00
24185	Formazione specifica in medicina generale - trasferimenti alle aziende sanitarie	10.143,86	1.500,00	0,00	8.643,86	1.500,00	0,00	1.500,00	10.143,86
24190	Anticipazioni alle aziende sanitarie per realizzazione infrastrutture sanitarie	77.000,00	0,00	0,00	77.000,00	0,00	0,00	0,00	77.000,00
24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	101.090,77	0,00	90.348,66	10.742,11	84.577,53	70.700,00	13.877,53	24.619,65
24360	Spese di investimento in sanità per la prosecuzione del programma pluriennale ex art. 20 l. 67/1988 per l'adeguamento a norma degli impianti antincendio delle strutture sanitarie	5.709,06	0,00	0,00	5.709,06	0,00	0,00	0,00	5.709,06
24361	Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale degli enti del ssn	5.701,50	500,00	1.750,00	3.451,50	882,80	0,00	882,80	4.334,30
24395	Spese per la realizzazione di strutture sanitarie per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari - programma pluriennale interventi sul patrimonio sanitario pubblico art. 20 l.67/88 e l. 81 del 30/05/2015	9.014,33	0,00	0,00	9.014,33	0,00	0,00	0,00	9.014,33

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Economie su impegni residui	Liquid.ni su residui	Residui da residui	Impegni 2020	Liquid.ni su competenza	Residui da competenza	Totale residui
24448	Trasferimento alle aziende ed enti del sssr a titolo di rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. N. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. n. 50/2017)	6.658,80	0,00	6.658,80	0,00	3.847,51	0,00	3.847,51	3.847,51
24481	Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 - risorse statali per interventi prioritari di edilizia sanitaria - presidio ospedaliero prato	500,00	0,00	0,00	500,00	2.500,00	0,00	2.500,00	3.000,00
24482	Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie	48.765,20	0,00	4.009,79	44.755,41	62.134,80	0,00	62.134,80	106.890,21
24509	Risorse derivanti dal fondo statale per la riduzione della quota fissa sulla ricetta	4.904,89	0,00	0,00	4.904,89	8.174,81	0,00	8.174,81	13.079,70
24548	Integrazione trasferimenti agli enti del sssr	14.500,00	0,00	14.500,00	0,00	10.300,00	0,00	10.300,00	10.300,00
24551	Covid-19 - spese di investimento sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	0,00	0,00	0,00	0,00	3.152,06	0,00	3.152,06	3.152,06
24557	Covid-19 - potenziamento del servizio sanitario nazionale	0,00	0,00	0,00	0,00	41.607,14	21.803,57	19.803,57	19.803,57
24559	Covid-19 - misure straordinarie per l'assunzione degli specializzandi e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario	0,00	0,00	0,00	0,00	6.304,11	0,00	6.304,11	6.304,11
24560	Covid-19 - potenziamento delle reti di assistenza territoriale	0,00	0,00	0,00	0,00	15.129,87	9.000,00	6.129,87	6.129,87
24561	Covid-19 - attività rese dalle strutture private	0,00	0,00	0,00	0,00	7.086,58	2.836,17	4.250,41	4.250,41
24563	Finanziamento degli investimenti per lo sviluppo infrastrutturale del paese	0,00	0,00	0,00	0,00	39.350,00	0,00	39.350,00	39.350,00
24564	Emergenza Covid-19 - spese per allestimento posti letto di terapia intensiva finanziate attraverso il contributo della banca d'Italia	0,00	0,00	0,00	0,00	3.053,00	0,00	3.053,00	3.053,00
24576	Covid-19 - potenziamento assistenza territoriale	0,00	0,00	0,00	0,00	78.287,65	32.350,83	45.936,83	45.936,83
24577	Covid-19 - spese per incentivi al personale e altre assunzioni	0,00	0,00	0,00	0,00	27.147,18	19.535,98	7.611,20	7.611,20
25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	4.812,21	0,00	0,00	4.812,21	3.241.467,48	3.241.467,48	0,00	4.812,21
26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	0,00	0,00	0,00	0,00	170.000,00	16.003,20	153.996,80	153.996,80
26015	Mobilità sanitaria extraregionale - saldo attivo	75.305,44	0,00	28.007,60	47.297,83	139.280,79	136.162,22	3.118,57	50.416,40
26062	Lavorazione plasma	2.676,62	0,00	2.676,62	0,00	20.000,00	8.213,81	11.786,19	11.786,19
26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	0,00	0,00	0,00	0,00	7.840,10	0,00	7.840,10	7.840,10
26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	297.033,98	0,00	290.580,07	6.453,91	86.042,80	0,00	86.042,80	92.496,71
26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs 758/94 - dgr 83/09)	19.556,68	1.350,00	3.180,05	15.026,63	3.689,28	0,00	3.689,28	18.715,91
26230	Sla - fondo per la non autosufficienza - interventi a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	13.061,04	0,00	12.631,04	430,00	19.582,00	12.519,29	7.062,71	7.492,71
26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	85.549,67	0,00	79.967,42	5.582,25	78.452,79	0,00	78.452,79	84.035,04
26892	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap)	734,61	0,00	90,00	644,61	4.172,47	0,00	4.172,47	4.817,08

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Economie su impegni residui	Liquid.ni su residui	Residui da residui	Impegni 2020	Liquid.ni su competenza	Residui da competenza	Totale residui
26908	Spese per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche	4.210,53	0,00	0,00	4.210,53	0,00	0,00	0,00	4.210,53
26912	Covid-19 - attività rese da strutture semiresidenziali	0,00	0,00	0,00	0,00	3.000,00	0,00	3.000,00	3.000,00
62724	Spese di gestione e adeguamento software	0,00	0,00	0,00	0,00	4.573,93	0,00	4.573,93	4.573,93
62725	Spese di gestione ed adeguamento hardware	0,00	0,00	0,00	0,00	3.766,05	0,00	3.766,05	3.766,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Nell'ambito dei residui passivi i valori più alti in assoluto si rintracciano a livello dei trasferimenti destinati agli investimenti; tra questi, primo fra tutti il capitolo 24155 "Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 244/2007 (finanziaria 2008) e successive" con complessivi 327,21 milioni di cui 208 riferiti ad impegni di competenza non liquidati; segue il cap. 24133 "Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali" riferito a finanziamenti regionali destinati ad investimenti, parzialmente revocati a seguito della d.g.r. n. 722/2016 che ha autorizzato gli enti sanitari a contrarre mutui in sostituzione dei precedenti finanziamenti regionali: dei 202,41 milioni dei residui rimanenti (al netto delle predette autorizzazioni), sono stati liquidati nel 2020 16,5 milioni; pertanto si rilevano residui passivi per 185,88 milioni nei confronti delle aziende.

Di seguito si espone il dettaglio degli impegni mantenuti su tale capitolo a seguito del riaccertamento operato dalla Regione con d.g.r. n. 392/2021.

Tab. 12 - Riaccertamento residui sul cap. 24133 "Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali". (in euro)

Numero Impegno	Anno Impegno	Descrizione	Residuo da mantenere al 31/12/2020
5785	2008	D.g.r. 648/08 - "interventi per il rinnovo delle tecnologie sanitarie - assegnazione risorse per l'anno 2008".	157.918,67
5786	2008	D.g.r. 648/08 - "interventi per il rinnovo delle tecnologie sanitarie - assegnazione risorse per l'anno 2008".	12.106,71
128	2009	D.g.r. 802/08 - "programma di interventi per il completamento strumentale e strutturale della sanità - assegnazione risorse per gli anni 2009/2010" - finanziamenti a favore delle aziende sanitarie per l'anno 2009.	2.682.230,69
697	2010	D.g.r. 802/08 - "programma di interventi per il completamento strumentale e strutturale della sanità - assegnazione risorse per gli anni 2009/2010" - annualità 2010.	2.882.577,71
698	2010	D.g.r. 802/08 - "programma di interventi per il completamento strumentale e strutturale della sanità - assegnazione risorse per gli anni 2009/2010" - annualità 2010.	450.000,00
1255	2012	D.g.r. 1050/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse e rimodulazione autorizzazione alla contrazione di mutui. Azienda ospedaliero universitaria senese".	980.663,07
7170	2012	D.g.r. 1025/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse e autorizzazione contratto mutuo. Azienda ospedaliero universitaria meyer.	537.712,00
1251	2013	D.g.r. 1093/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse e revoca autorizzazione alla contrazione di mutui. Azienda usl 1 di massa e carrara.	5.869.143,10
1255	2013	D.g.r. 1050/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse e rimodulazione autorizzazione alla contrazione di mutui. Azienda ospedaliero universitaria senese".	2.860.000,00
1381	2013	D.g.r. 1049/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse e autorizzazione alla contrazione do mutui. Azienda usl n. 8 di arezzo".	1.992.722,19
1492	2013	D.g.r. 1051/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse e rimodulazione autorizzazione alla contrazione di mutui. Azienda usl 10 di Firenze".	3.901.494,94
3264	2013	D.g.r. 252/2013 - Impianto del sistema informativo regionale sull'accreditamento delle 60 strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato (LR 82/09): impegno di spesa.	60.000,00
6836	2013	D.g.r. n. 979/2011. "piano di investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse e rimodulazione autorizzazione alla contrazione di mutui. Az. Ospedaliera universitaria careggi"	278.599,83
7265	2013	D.g.r. 1046/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse e rimodulazione autorizzazione alla contrazione di mutui. Azienda usl 3 di pistoia".	316.733,15
7422	2013	D.g.r. 1048/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse e revoca autorizzazione alla contrazione di mutuo. Azienda usl 7 di siena".	857.215,34

Numero Impegno	Anno Impegno	Descrizione	Residuo da mantenere al 31/12/2020
7730	2013	D.g.r. 1052/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse ad azienda ospedaliero-universitaria pisana".	40.768.000,00
8098	2013	D.g.r. 1023/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse e rimodulazione autorizzazione alla contrazione di mutui. Azienda usl 2 di lucca".	1.591.076,80
4032	2014	D.g.r. 1093/2011. "piano investimenti 2011-2013. Assegnazione risorse e revoca autorizzazione alla contrazione di mutui. Azienda usl 1 di massa e carrara.	789.933,00
5119	2014	D.g.r. 466/2014: Accordo di Programma per la Realizzazione del Nuovo Presidio Ospedaliero delle Apuane (NOA) - Impegno di spesa.	1.800.000,00
5614	2014	D.g.r. 149/2014: Accordo di Programma per la Realizzazione del Nuovo Presidio Ospedaliero di Cisanello AOU PISANA Impegno di spesa.	29.000.000,00
6191	2014	D.g.r. 792/2014 Protocollo d'intesa per lo sviluppo delle attività dell'ospedale del Cuore G. Pasquinucci di Massa, Impegno di Spesa.	1.605.861,11
8078	2014	Impegno assunto ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 118/2011. l.r. 77/2013 - piano degli investimenti sanitari 2014-2015 - assegnazione risorse agli enti del servizio sanitario regionale	12.830.278,53
8079	2014	Impegno assunto ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 118/2011. l.r. 77/2013 - piano degli investimenti sanitari 2014-2015 - assegnazione risorse agli enti del servizio sanitario regionale.	6.070.554,92
3059	2015	D.g.r. 312/2015 - USL 3 di Pistoia Impegno di spesa per la Riqualificazione dell'area del Ceppo di Pistoia per la costruzione del Nuovo Ospedale e parziale recupero del Fondo di Anticipazione.	7.849.745,31
5119	2015	D.g.r. 466/2014: Accordo di Programma per la Realizzazione del Nuovo Presidio Ospedaliero delle Apuane (NOA) - Impegno di spesa.	3.000.000,00
6191	2015	D.g.r. 792/2014 Protocollo d'intesa per lo sviluppo delle attività dell'ospedale del Cuore G. Pasquinucci di Massa, Impegno di Spesa.	8.000.000,00
9746	2015	D.g.r. 590/2015 -l.r. 77/2013 - Piano degli Investimenti Sanitari 2014-2016 Annualità 2015 -Impegno di spesa per la Azienda USL 1 di Massa Carrara.	10.000.000,00
9793	2015	D.g.r. 1169/2015 - l.r. 77/2013 e 86/2014 Piano degli Investimenti Sanitari 2014-2016 - Impegno di spesa agli Enti del Servizio Sanitario Regionale - Annualità 2015.	24.500.984,34
9794	2015	D.g.r. 1169/2015 - l.r. 77/2013 e 86/2014 Piano degli Investimenti Sanitari 2014-2016 - Impegno di spesa agli Enti del Servizio Sanitario Regionale - Annualità 2015.	11.787.000,00
9829	2015	Programma per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari ai sensi della L.81/2014 - Impegno di Spesa.	446.009,49
5866	2017	Impegno di spesa per Usl Toscana Centro per il finanziamento relativo alla dismissione del vecchio Ospedale Misericordia e Dolce di Prato	2.000.000,00
Totale residui cap. 24133			185.878.560,90

Fonte: dati forniti dalla D.G. "Programmazione e bilancio".

La tabella evidenzia la sussistenza di contributi per piani di investimento risalenti al 2008, o destinati ad opere che dovrebbero essere già concluse, come l'impegno 5119/2014, riferito al NOA (Presidio Ospedaliero delle Apuane) la cui realizzazione, seppure con grave ritardo, risulta conclusa dal momento che nel novembre 2015 ha avuto avvio la fase di gestione dell'ospedale¹⁰⁶.

Infine, sempre con riguardo agli investimenti, si richiama il cap. 24482 "Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie" riferito ai mutui contratti dalla Regione destinati al settore sanitario.

¹⁰⁶ I lavori del NOA risultano ultimati in data 15 marzo 2015.

Tab. 13 - Riaccertamento residui sul cap. 24482 "Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie".
(in euro)

Anno Impegno	Descrizione	Residuo da mantenere al 31/12/2020
2019	D.g.r. 925/2019 - Progetto per la realizzazione della centrale Unica di Risposta 112 NUE per la Regione Toscana. Impegno risorse.	3.492.860,00
2019	Impegno per assegnazione contributi c/ capitale alla Usl Toscana Centro di cui alla d.g.r. n. 1313/19 l.r. 19 art. 14 annualità 2019.	6.507.140,00
2019	Impegno per assegnazione contributi c/ capitale alla A.O.U. Senese di cui alla d.g.r. n. 1313/19 l.r. 19 art. 14 annualità 2019	2.555.407,85
2019	Impegno per assegnazione contributi c/ capitale alla A.O.U. Pisana di cui alla d.g.r. n. 1313/19 l.r. 19 art. 14 annualità 2019	3.350.000,00
2019	Impegno per assegnazione contributi c/ capitale alla Usl Toscana Sud Est di cui alla d.g.r. n. 1313/19 l.r. 19 art. 14 annualità 2019	8.700.000,00
2019	Impegno per assegnazione contributi c/ capitale alla Usl Toscana Nord Ovest di cui alla d.g.r. n. 1313/19 l.r. 19 art. 14 annualità 2019	16.000.000,00
2019	Impegno per assegnazione contributi c/ capitale alla A.O.U. Careggi di cui alla d.g.r. n. 1313/19 l.r. 19 art. 14 annualità 2019	2.800.000,00
2019	Impegno per assegnazione contributi c/ capitale alla A.O.U. Meyer di cui alla d.g.r. n. 1313/19 l.r. 19 art. 14 annualità 2019	450.000,00
2019	Impegno per assegnazione contributi c/ capitale alla Fondazione Gabriele Monasterio di cui alla d.g.r. n. 1313/19 l.r. 19 art. 14 annualità 2019	900.000,00
	Totale residui cap. 24482	44.755.407,85

Fonte: dati forniti dalla D.G. "Programmazione e bilancio".

Il capitolo 24482 riporta residui complessivi per 106,89 milioni costituiti da 62,13 milioni derivanti dalla gestione di competenza e relativi ai mutui accesi nel 2020 che non hanno visto alcuna liquidazione; ad essi si aggiungono 44,75 milioni derivanti dalla gestione 2019 quando erano stati attivati mutui per 48,75 milioni, anch'essi non liquidati in corso d'anno¹⁰⁷.

Con riguardo, invece, alle spese correnti finanziate dal fondo sanitario, i residui di maggiore entità si riscontrano a livello del cap. 24136 "Interventi istituzionali in sanità" con 224,75 milioni, provenienti quasi interamente dalla gestione di competenza; si tratta di un capitolo per il quale solitamente si osserva una bassa capacità di liquidazione in corso d'anno perché riferito a risorse del fondo sanitario che la Regione usa trattenere per distribuirle secondo le necessità emergenti delle aziende sanitarie.

Il cap. 26014 "Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività" riporta residui pari a 154 milioni derivanti tutti dalla competenza.

Con riguardo ai capitoli aventi peculiare rilevanza nella dinamica delle spese del SSR si richiamano:

- il capitolo 26123 "Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica" che riporta residui per 92,5 milioni derivanti quasi tutti dalla competenza; risultano infatti liquidate risorse per 290,58 milioni riferiti a esercizi precedenti, confermando la tendenza a trattenere le risorse correnti per liquidare solo successivamente quanto incassato; infatti il capitolo è correlato al corrispondente in entrata cap. 24077 "Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica" che registra incassi che hanno praticamente azzerato i residui attivi, ridotti a soli 125.956,14 euro.

¹⁰⁷ Sulle difficoltà della Regione ad attivare investimenti cfr. il par. "L'indebitamento in Toscana" nell'ambito del capitolo sul debito regionale del presente referto.

- analoghe movimentazioni si riscontrano sul cap. 26277 *“Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi”* per il quale i residui iniziali vengono ridotti da 85,55 a 5,58 milioni, mentre la gestione corrente ne genera ulteriori 78,45 milioni, riportando i residui a un saldo finale di 84,03 milioni. Il correlato capitolo in entrata 22425 *“Rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi”*, non riporta alcun residuo.
- Residui passivi di importo significativo si rilevano poi, sui seguenti capitoli:
 - cap. 26015 riguardante il saldo attivo della mobilità extraregionale recante residui finali per 50,42 milioni, riferiti in gran parte ad esercizi pregressi;
 - cap. 24356 *“Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato”* riferito a risorse vincolate, registra residui per 24,62 milioni; il correlato capitolo in entrata (22069) nell'anno in corso riduce i suoi residui a 5,6 milioni.

Per l'analisi dei residui sui capitoli attinenti alla gestione dell'anticipazione statale iscritti nelle partite di giro (entrata cap. 61014 *“Anticipazione da parte dello stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria; spesa cap. 81013 “Recupero da parte dello stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria)”* si rinvia al paragrafo sulla gestione di cassa del capitolo 3 della presente relazione.

Infine una particolare notazione è da riferirsi ai nuovi capitoli introdotti nel rendiconto regionale riferiti alle risorse provenienti dallo Stato per la gestione dell'emergenza Covid-19, rappresentate nella tabella che segue.

Come risulta nella tabella riportata nell'ambito dei residui attivi (tab. 9), a fronte di incassi complessivi per 119 milioni si osservano pagamenti sui corrispondenti capitoli di spesa per 101 milioni.

La tabella evidenzia, inoltre, i capitoli di spesa i cui correlati capitoli in entrata non hanno registrato alcun incasso: si tratta del cap. 24551 che non riporta alcun pagamento (e non registra incassi in entrata sul cap. 42573 vds. tab. 9), oltre ai capitoli 24576 e 24577 che risultano parzialmente liquidati anche se sul corrispondente capitolo di entrata (22576) non si rileva alcun incasso; risulta dunque evidente che le risorse sono state spostate su impieghi diversi da quelli originariamente previsti dalle norme.

Tab. 14 - Residui passivi su capitoli emergenza Covid-19.

(in euro)

Cap.	Descrizione	Impegni	Liquidazioni	Residui
12582	Covid-19 - finanziamento riduzione liste di attesa	30.123.070		30.123.070
24551	Covid-19 - spese di investimento sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	3.152.056		3.152.056
24557	Covid-19 - potenziamento del servizio sanitario nazionale	41.607.138	21.803.569	19.803.569
24558	Covid-19 - finanziamento aggiuntivo per incentivi in favore del personale dipendente del s.s.r.	15.760.280	15.760.280	0
24559	Covid-19 - misure straordinarie per l'assunzione degli specializzandi e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario	6.304.112		6.304.112
24560	Covid-19 - potenziamento delle reti di assistenza territoriale	15.129.868	9.000.000	6.129.868
24561	Covid-19 - attività rese dalle strutture private	7.086.579	2.836.171	4.250.408
24576	Covid-19 - potenziamento assistenza territoriale	78.287.654	32.350.827	45.936.827
24577	Covid-19 - spese per incentivi al personale e altre assunzioni	27.147.178	19.535.976	7.611.202
26912	Covid-19 - attività rese da strutture semiresidenziali	3.000.000		3.000.000
	Totale finanziamenti	227.597.935	101.286.823	126.311.112

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Tra le risorse interamente incassate e non liquidate si osservano:

- cap. 12582 "Covid-19 - finanziamento riduzione liste di attesa", dove si riscontrano residui passivi coincidenti con l'importo degli impegni di competenza (30,12 milioni); le risorse sul correlato capitolo di entrata 22582, risultano invece interamente incassate;
- cap. 24559 "Covid-19 - misure straordinarie per l'assunzione degli specializzandi e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario" senza alcuna liquidazione;
- capitoli 24560 e 24561 destinati rispettivamente al potenziamento dell'assistenza territoriale e alle attività rese dalle strutture private, recanti residui complessivi per 10,38 milioni.

7 La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR

7.1 Gli impegni di spesa e la tardiva ripartizione del FSR

Le risorse del FSR sono essenzialmente destinate ad essere assegnate e trasferite alle Aziende sanitarie e agli altri enti del SSR istituzionalmente deputati all'erogazione dei Lea sul territorio.

Solo una parte di esse viene gestita direttamente dalla Regione sotto la veste giuridica di Gestione sanitaria accentrata (Gsa) secondo quanto previsto dalla riforma introdotta dal d.lgs. n. 118/2011.

La Sezione ha più volte rilevato¹⁰⁸ la tardiva ripartizione del FSR e la successiva erogazione agli enti del SSR toscano che è solita avvenire in tempi lunghi che si protraggono ben oltre la chiusura dell'esercizio di riferimento, condizionando la predisposizione dei

¹⁰⁸ Sia in sede di relazione allegata al rendiconto regionale che in sede di controllo monitoraggio degli Enti sanitari.

bilanci, adottati dai singoli enti e approvati dalla Regione a distanza di molti mesi rispetto ai termini stabiliti dalla legge¹⁰⁹.

Il fenomeno, già accertato da questa Sezione in sede di controllo-monitoraggio sui bilanci dei singoli enti del SSR, e rilevato nei precedenti giudizi di parificazione, si riscontra anche nell'esercizio 2020, ora in esame, ove il FSR di competenza non risulta ancora definitivamente assegnato.

Si ripropongono al riguardo gran parte delle considerazioni emerse nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto del 2019.

Si ribadisce dunque, in tal senso, che quella descritta appare una situazione non giustificabile che risente, viceversa, di molteplici problematiche nella gestione della spesa sanitaria regionale che non consentono il pieno rispetto delle disposizioni e dei principi contabili in materia, riflettendosi negativamente sulla certezza e sulla trasparenza dei rapporti finanziari tra la Regione e i singoli enti rilevabili dai rispettivi bilanci.

Oltre al già citato art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 che impone alle regioni di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, l'art. 3, comma 7, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, allo stesso modo, richiede alle medesime regioni di erogare per cassa agli enti, entro il 31 dicembre di ogni anno, almeno il 95 per cento delle risorse incassate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario e di quelle autonomamente destinate ai medesimi fini, percentuale elevata al 100 per cento per l'esercizio 2020 dall'art. 117, comma 3, del decreto-legge n. 34/2020.

Si tratta di disposizioni intese a garantire che le risorse del FSR siano destinate al finanziamento della spesa sanitaria e, come tali, siano assegnate effettivamente ai singoli enti del SSR, fatta eccezione per la quota trattenuta dalla stessa Regione per le spese sanitarie gestite direttamente e contabilizzata nel bilancio della Gsa.

Si deve rilevare, in primo luogo, che la Regione, a fronte degli accertamenti del finanziamento sanitario corrente, ritiene di assicurare il rispetto dell'obbligo di cui al citato art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 mediante l'assunzione di impegni "generici" aventi come beneficiario la stessa Regione, anziché le singole aziende, individuate, viceversa, con successivi atti di ripartizione che intervengono anche a distanza di molto tempo, in esercizi successivi a quello di competenza.

Questa prassi, per quanto non conforme alle regole della contabilità pubblica che richiedono comunque l'individuazione di uno specifico beneficiario dell'impegno, può ritenersi giustificata fin tanto che sussista incertezza sull'entità del FSR.

Una volta che questo sia stato definito nel suo ammontare, si dovrebbe provvedere alla modifica degli impegni generici (o eventualmente dei residui passivi qualora la definizione sia

¹⁰⁹ I bilanci di esercizio 2019 degli enti del SSR, per le quali le proroghe della normativa di emergenza ne hanno procrastinato l'approvazione regionale al 31 luglio 2020, risultano approvati con d.g.r. n. 440 del 26 aprile 2021. I bilanci di esercizio 2020, per effetto delle proroghe introdotte dall'art. 3, commi 5 e 6 del d.l. n. 56/2021 dovrebbero essere adottati dagli enti e approvati dalla giunta rispettivamente al 30 giugno e 31 luglio 2021, mentre l'approvazione del consolidato è fissata al 30 settembre. Considerato che il consolidato dell'esercizio 2019 non risulta ad oggi adottato e la ripartizione finale delle risorse 2020 attuata con recente d.g.r. n. 683 del 28 giugno 2021, si presume che anche le scadenze riferite ai bilanci del 2020 non potranno essere rispettate.

avvenuta a esercizio chiuso) in impegni specifici nei confronti dei singoli enti del SSR, sulla base di criteri di riparto predefiniti dalla Regione in sede di programmazione.

Naturalmente, la mancata individuazione degli enti sanitari destinatari di quote del FSR si riflette inevitabilmente sulla quantificazione dei crediti vantati da queste ultime nei confronti della Regione, che rappresenta un'ulteriore criticità riguardo ai bilanci delle Aziende del SSR.

Alla ripartizione definitiva del Fondo, peraltro, per quanto è stato possibile verificare dai dati della gestione finanziaria, non segue immediatamente la modifica degli impegni generici a favore dei beneficiari individuati che, viceversa, sembra intervenire, almeno nella maggior parte dei casi, solo al momento del pagamento che di solito si manifesta nell'esercizio ancora successivo. Le modalità di pagamento delle risorse del FSR adottate dalla Regione che non provvede in via prioritaria alla liquidazione dell'intero FSR corrente e procede, per la parte rimanente, al pagamento dei residui, comporta la creazione di numerosi ulteriori residui passivi derivanti dall'esercizio di competenza, destinati così a non essere mai smaltiti. La produzione di nuovi residui da competenza non consente di poter verificare la totalità delle liquidazioni del fondo sanitario degli anni pregressi.

In sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di precisare l'ammontare degli impegni generici risalenti ad esercizi pregressi "partitati" e formalmente assegnati nel corso del 2020.

Dai prospetti contabili trasmessi è risultato che degli impegni generici al 1° gennaio 2020 (alcuni dei quali risalenti al 2008) pari a 746,82 milioni sono stati "partitati" in corso di esercizio 672,75 milioni. Rimangono 74,07 milioni di impegni (residui) di cui individuare il beneficiario, mentre si registrano economie per 15,48 milioni.

Tra gli impegni non partitati si segnala il cap. 24023 "spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti" con residui per 14,47 milioni e il capitolo 26277 "riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi" con 4,78 milioni che permangono dunque tra i residui passivi.

Questa situazione, oltre a evidenziare palesi carenze nella programmazione della spesa sanitaria regionale, impedisce di avere un immediato riscontro sul rendiconto della Regione delle quote del FSR ancora da assegnare e di quelle ancora da liquidare che dovrebbero costituire residui passivi corrispondenti a crediti delle Aziende.

La Regione, a fronte dell'assunzione degli impegni generici di cui si è detto, non ha ancora provveduto alla definitiva ripartizione del FSR di competenza dell'esercizio 2020 tra le aziende del sistema sanitario.

A una prima assegnazione, disposta con la deliberazione di Giunta n. 7 del 7 gennaio 2020, sono seguite assegnazioni "intermedie" per effetto delle deliberazioni n. 1059 del 27 luglio 2020, n. 1374 del 2 novembre 2020 e n. 1586 del 17 dicembre 2020.

Alla data della presente relazione non si rileva alcuna ripartizione finale delle risorse.

Si riscontra dunque anche nel 2020 la prassi della Regione di procedere alla ripartizione definitiva del FSR, non sulla base di criteri determinati in sede di programmazione, che ne consentirebbero la quantificazione entro la chiusura dell'esercizio; in proposito la Regione ha

formalmente dichiarato in sede istruttoria di non avere la consuetudine di adottare alcun atto formale di programmazione, indicando quale unico strumento il PSSR “Piano sociale sanitario integrato” 2018-2020, nel quale sono descritti i criteri generali per l’attribuzione delle risorse del FSR e dei fondi sociali riferiti alla composizione della popolazione, alle caratteristiche delle aree geografiche, ma senza alcun riferimento ai *budget* da attribuire agli enti in base ai criteri enunciati.

Pertanto, le erogazioni vengono effettuate in considerazione dei risultati gestionali di ogni singola azienda come emergeranno all’atto della predisposizione dei relativi bilanci, determinando la permanenza di una situazione di disallineamento tra il bilancio regionale e quelli aziendali.

7.2 L’erogazione del FSR

La situazione sopra descritta incide negativamente anche sul riscontro dell’adempimento previsto dall’art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 35/2013 che richiede l’erogazione per cassa agli enti, entro il 31 dicembre di ogni anno, di almeno il 95 per cento delle risorse incassate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario e di quelle autonomamente destinate ai medesimi fini, percentuale elevata, come sopra ricordato, al 100 per cento per l’esercizio 2020 al fine di assicurare pronta disponibilità di cassa alle aziende sanitarie per affrontare i costi della pandemia.

Continuano infatti a rilevarsi anche nel 2020 pagamenti agli enti del SSR che, per quanto raffrontabili in termini di cassa alla quasi totalità delle entrate riscosse dallo Stato, non risultano imputati esclusivamente agli impegni corrispondenti alle somme accertate nell’esercizio di competenza, ma anche ad impegni riferibili ad anni pregressi successivamente “partitati” dalla Regione con l’individuazione dello specifico beneficiario, di regola, all’atto della liquidazione.

La Sezione, nel corso dell’istruttoria, ha acquisito dagli uffici regionali i dati relativi ai trasferimenti di cassa del finanziamento statale agli enti del SSR, sintetizzati nella seguente tabella presentata al Tavolo degli adempimenti ministeriali per la verifica del rispetto dei limiti delle erogazioni, ai sensi del citato art. 3 comma 7 del d.l. n. 35/2013.

Tab. 15 - Erogazioni di cassa al SSR.

(in euro)

	Esercizio corrente bilancio	Anno precedente
Risorse da Stato		
a) Risorse incassate da stato (FSN annualità bilancio)	7.496.655.177	7.089.362.598
b) Risorse incassate da stato (FSN residui anni precedenti)	102.481.740	188.624.009
<i>Totale risorse incassate dallo Stato</i>	<i>7.599.136.918</i>	<i>7.277.986.607</i>
Risorse Regione o Provincia autonoma		
a) risorse proprie del bilancio impegnate per gli enti sanitari regionali (competenza)		
b) risorse proprie del bilancio impegnate negli esercizi precedenti per gli enti sanitari regionali e pagate nell'esercizio di riferimento		
Erogazioni di cassa agli enti sanitari effettuate entro il 31/12		
a) erogazioni di cassa (competenza)	7.496.655.177	7.047.582.631
b) erogazioni di cassa (conto residui)	102.481.740	188.624.009
<i>Totale risorse erogate agli enti sanitari</i>	<i>7.599.136.918</i>	<i>7.236.206.640</i>
Erogazioni di cassa agli enti sanitari effettuate entro il 31/03 dell'anno successivo		
a) erogazioni di cassa (competenza)		
b) erogazioni di cassa (conto residui)		41.779.967

Fonte: D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Dai dati sopra riportati, che trovano riscontro nelle registrazioni del bilancio regionale, risulta che le somme riscosse dallo Stato a titolo di finanziamento del FSR ammontano complessivamente a 7.599,13 milioni, di cui 7.496,65 milioni in conto competenza¹¹⁰ e 102,48 milioni in conto residui.

Tali somme sono state interamente trasferite agli enti del SRR entro il 31 dicembre. La loro composizione, per anno di impegno, diverge però da quanto sopra rappresentato.

Dei 7.599,13 milioni liquidati dalla Regione e corrispondenti alle risorse incassate dallo Stato per l'anno in questione, 683 milioni si riferiscono a risorse pregresse, destinate a loro volta, a produrre ulteriori residui per 51,93 milioni. Tali residui non sono gli unici, riferendosi questi alle sole risorse per le quali la Regione ha individuato il beneficiario.

Tab. 16 - Composizione risorse liquidate al 31/12 per anno di impegno.

(in euro)

Anno di impegno	Impegno partitato	Importo liquidato	Importo non liquidato (residui da impegni partitati)	% sul totale liquidato
2008	4.136.689	3.956.817	179.872	0,05%
2009	2.054.060	2.054.060	-	0,03%
2010	1.454.843	1.454.843	-	0,02%
2012	6.873.739	5.893.076	980.663	0,08%
2013	1.266.001	987.401	278.600	0,01%
2014	57.566.521	17.902.823	39.663.698	0,24%
2015	4.390.464	4.149.235	241.229	0,05%
2016	2.135.118	1.903.262	231.856	0,03%
2017	7.930.507	5.719.575	2.210.932	0,08%
2018	15.330.174	11.539.146	3.791.028	0,15%
2019	631.859.691	627.503.599	4.356.092	8,26%
Totale ante 2020	734.997.807	683.063.837	51.933.970	8,99%
2020	6.997.886.893	6.916.073.080	81.813.813	91,01%
Totale complessivo	7.732.884.700	7.599.136.917	133.747.783	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

¹¹⁰ Si tratta, in particolare, del FSI comprensivo delle risorse Covid-19 e del FSV di parte corrente.

Pertanto, diversamente da quanto rappresentato, sul piano della competenza la Regione ha liquidato 683 milioni di risorse pregresse anziché i 102,48 milioni riportati nel prospetto dimostrativo dell'adempimento.

Le risorse incassate in conto competenza ammontano a 7.496,65 milioni e pertanto, se il limite del 100 per cento delle risorse incassate e liquidate, imposto per il 2020 dall'art. 3 comma 7 del d.l. n. 35/2013, risulta rispettato a livello complessivo, ciò non accade per quelli riferiti alla loro articolazione: la Regione risulta avere liquidato oltre 580 milioni in conto residui anziché in conto competenza; infatti avrebbe dovuto liquidare solo 102,48 milioni di risorse riferite ad anni precedenti anziché 683,06 milioni, pari a quasi il 9 per cento del totale delle risorse erogate. Le risorse di competenza sono pari al 91 per cento del totale; lo scorso anno risultavano pari all'88,27 per cento, dimostrando come la gestione sotto questo aspetto non abbia subito modifiche nel modo di operare. Tutto ciò comporta la creazione di altrettanti residui sulla gestione di competenza che difficilmente potranno essere smaltiti. A questi si aggiungono quelli derivanti dalle risorse non ancora partitate e quindi senza l'indicazione di uno specifico beneficiario, che privano il bilancio della necessaria chiarezza e trasparenza, oltretutto informazione.

Tali pagamenti, dunque non esauriscono gli impegni a valere sul FSR dell'esercizio di competenza, determinando, a loro volta, la produzione di residui passivi che, in attesa dell'individuazione del beneficiario, costituiscono quote del FSR trattenute sul bilancio della Regione.

Conseguentemente nuovi e consistenti residui passivi sono destinati a formarsi a fronte degli impegni non pagati sul FSR di competenza 2020, posto che dei 7.599,13 milioni effettivamente liquidati nell'anno, poco più del 91 per cento dei trasferimenti corrisponde ad impegni di competenza.

Il fenomeno, peraltro, risulta accentuato dalla persistente prassi regionale consistente nel "vincolare" quote del FSI a specifiche finalità, subordinandone l'effettiva erogazione alla rendicontazione dei progetti¹¹¹.

La Regione ha precisato anche che una quota consistente delle risorse non impegnate di competenza dell'esercizio in corso, pari a 17,37 milioni, si riferisce a progettualità che devono essere rendicontate dalle aziende sanitarie con inevitabile differimento del pagamento.

Un ulteriore elemento di criticità nella gestione del FSR è costituito poi dal fatto che, come rilevato dall'analisi sulla documentazione fornita dalla Regione in corso di istruttoria, gli impegni liquidati sono riferibili non solo ai capitoli del FSR sui cui si misura l'erogazione statale (FSI+FSV corrente) ma anche ad altri capitoli dello stesso FSR (ad es. il saldo attivo della mobilità) e addirittura a capitoli non riconducibili al Fondo e nemmeno alle risorse aggiuntive.

¹¹¹ Così come confermato dalla d.g.r. n. 1557 del 9 dicembre 2019 riferita all'assegnazione intermedia 2019 alle Aziende sanitarie della Toscana che così recita: "Richiamata altresì la successiva d.g.r. n. 651 del 5/7/2016, con la quale è stato precisato che la d.g.r. n. 405/2016 non poneva termine ai progetti ed alle attività in corso e che la copertura economica dei costi connessi ai progetti iniziati in un determinato esercizio e proseguiti negli esercizi successivi sarebbe stata garantita dalla quota del F.S.R. indistinto spettante a ciascuna azienda sanitaria nell'anno di effettivo sostenimento dei costi stessi".

La presenza dimostrata di poste di entrata non riconducibili alle componenti del Fondo sanitario così come definito dalla stessa Regione contribuisce a rendere ulteriormente incerta la quantificazione e, conseguentemente la verifica dei trasferimenti al SSR a valere sul fondo stesso. Viene preclusa, in altri termini, una quantificazione fissa delle risorse del fondo rispetto a capitoli originariamente esclusi che vi vengono compresi agli effetti delle liquidazioni.

Si registra quindi, anche da questo punto di vista, un totale scollamento tra la gestione di competenza e la gestione di cassa del perimetro sanitario.

7.3 Le erogazioni ai singoli enti

La tabella che segue rappresenta la ripartizione tra gli enti del SSR dei pagamenti effettuati sulla competenza 2020 (6.916 milioni) che evidenzia un'incidenza percentuale del 97,98 per cento, essendo stati liquidati 6.776,19 milioni.

Tab. 17 - Ripartizione delle risorse di competenza tra gli enti sanitari. (in euro)

Ente	Importo impegnato	Importo erogato	% erogata sul totale
Azienda ospedaliera a. Meyer	106.633.627	105.340.646	1,55%
Azienda ospedaliera universitaria Senese	217.042.013	211.172.794	3,12%
Azienda ospedaliero universitaria Careggi	489.182.976	482.622.882	7,12%
Azienda ospedaliero universitaria Pisana	425.047.649	419.752.472	6,19%
Azienda unità sanitaria locale Toscana centro	1.958.113.973	1.937.618.790	28,59%
Azienda unità sanitaria locale Toscana nord-ovest	1.572.522.496	1.554.418.625	22,94%
Azienda unità sanitaria locale Toscana sud-est	1.066.416.652	1.053.924.366	15,55%
Estar - ente di supporto tecnico amministrativo regionale	941.507.985	935.705.299	13,81%
Fondazione toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica	64.932.408	64.912.408	0,96%
I.s.p.r.o. - istituto per lo studio la prevenzione e la rete oncologica	10.745.714	10.723.638	0,16%
Totale complessivo	6.852.145.493	6.776.191.920	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Includendo anche i pagamenti in conto residui 2008/2019, l'incidenza tende a diminuire lievemente passando al 97,74 per cento. Vengono, infatti, liquidati ai suddetti enti 7.427,36 su 7.599,13 milioni.

Tab. 18 - Liquidazione agli Enti del SSR del FSR per anno di impegno. (in euro)

Ente	Anno di impegno	Importo impegnato	Importo liquidato	% sul totale erogato	Crediti aziende
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Centro	2013	250.000	250.000	0,01%	-
	2014	72.034	72.034	0,00%	-
	2015	1.387.402	1.274.322	0,06%	113.080
	2016	287.713	287.713	0,01%	-
	2017	5.414.012	3.831.689	0,19%	1.582.324
	2018	748.881	582.712	0,03%	166.169
	2019	119.787.397	119.666.898	5,80%	120.499
	2020	1.958.113.973	1.937.618.790	93,90%	20.495.184
	Totale	2.086.061.413	2.063.584.157	100,00%	22.477.255
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Nord-Ovest	2014	14.834.290	6.030.100	0,36%	8.804.190
	2017	771.614	771.614	0,05%	-
	2018	2.903.214	531.385	0,03%	2.371.829
	2019	98.186.196	97.306.735	5,87%	879.462
	2020	1.572.522.496	1.554.418.625	93,69%	18.103.871
Totale	1.689.217.810	1.659.058.458	100,00%	30.159.351	
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Sud-Est	2014	51.244	51.244	0,00%	-
	2015	131.551	65.775	0,01%	65.775
	2016	201.036	201.036	0,02%	-
	2017	350.630	350.630	0,03%	-
	2018	184.931	145.992	0,01%	38.940
	2019	144.265.763	144.209.886	12,03%	55.877
	2020	1.066.416.652	1.053.924.366	87,90%	12.492.285
	Totale	1.211.601.807	1.198.948.930	100,00%	12.652.877
Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi	2008	42.732	20.779	0,00%	21.954
	2013	996.208	717.609	0,14%	278.600
	2014	15.205.928	5.177.115	1,03%	10.028.813
	2015	165.000	102.626	0,02%	62.374
	2017	98.000	98.000	0,02%	-
	2018	4.868.870	3.836.821	0,77%	1.032.049
	2019	8.497.418	8.369.773	1,67%	127.645
	2020	489.182.976	482.622.882	96,34%	6.560.094
Totale	519.057.132	500.945.604	100,00%	18.111.528	
Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana	2014	888.118	585.937	0,14%	302.181
	2018	43.085	43.085	0,01%	-
	2019	5.988.463	5.905.148	1,39%	83.315
	2020	425.047.649	419.752.472	98,47%	5.295.177
Totale	431.967.315	426.286.642	100,00%	5.680.673	
Azienda Ospedaliera Universitaria Senese	2008	4.093.957	3.936.038	1,69%	157.919
	2012	6.873.739	5.893.076	2,53%	980.663
	2014	26.391.121	5.862.607	2,52%	20.528.514
	2016	3.510	1.755	0,00%	1.755
	2018	1.640.196	1.640.196	0,71%	-
	2019	6.761.795	4.144.420	1,78%	2.617.375
	2020	217.042.013	211.172.794	90,77%	5.869.219
Totale	262.806.330	232.650.885	100,00%	30.155.445	
Azienda Ospedaliera A. Meyer	2014	15.000	15.000	0,01%	-
	2015	172.408	172.408	0,15%	-
	2016	565.856	455.139	0,40%	110.718
	2018	257.602	173.684	0,15%	83.918
	2019	7.940.036	7.707.104	6,77%	232.932
	2020	106.633.627	105.340.646	92,51%	1.292.981
Totale	115.584.530	113.863.981	100,00%	1.720.549	
Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la Ricerca Medica e di Sanità Pubblica	2009	2.054.060	2.054.060	2,99%	-
	2010	1.394.843	1.394.843	2,03%	-
	2014	44.927	44.927	0,07%	-
	2016	204.498	85.115	0,12%	119.383
	2019	173.047	173.047	0,25%	-
	2020	64.932.408	64.912.408	94,54%	20.000
Totale	68.803.784	68.664.401	100,00%	139.383	
I.S.P.R.O. - Istituto per lo Studio la Prevenzione e la Rete Oncologica	2014	56.430	56.430	0,49%	-
	2016	493.543	493.543	4,31%	-
	2018	150.000	150.000	1,31%	-
	2019	39.455	39.455	0,34%	-
	2020	10.745.714	10.723.638	93,55%	22.076

Ente	Anno di impegno	Importo impegnato	Importo liquidato	% sul totale erogato	Crediti aziende
	Totale	11.485.141	11.463.065	100,00%	22.076
ESTAR - Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale	2017	30.178	30.178	0,00%	-
	2019	216.162.333	216.159.438	18,77%	2.895
	2020	941.507.985	935.705.299	81,23%	5.802.685
	Totale	1.157.700.496	1.151.894.916	100,00%	5.805.581
Totale complessivo		7.554.285.757	7.427.361.039		126.924.718

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

I dati esposti evidenziano la permanenza di consistenti quote di residui, che, come detto, lasciano presumere erogazioni, rispetto al fondo sanitario corrente, in misura inferiore; il fenomeno continua a ripetersi anche rispetto al fondo sanitario del 2020, nel tentativo di smaltire vecchi residui, nonostante le raccomandazioni della Sezione.

Ancora una volta, la mancata ripartizione definitiva del FSR 2020 impedisce di stabilire il preciso ammontare dei pagamenti rispetto alla quota assegnata a ciascun ente e di rinvenire quindi nel rendiconto regionale, residui passivi corrispondenti a crediti delle aziende, che, viceversa saranno oggetto di futura "partizione" e erogazione¹¹².

8 Il ripiano delle perdite del SSR

Le criticità della gestione sanitaria evidenziate nei precedenti paragrafi, imputabili a difetti di programmazione della spesa e uniti ai considerevoli ritardi nell'approvazione dei bilanci degli enti del SSR, si riflettono inevitabilmente nelle procedure di ripiano delle perdite degli stessi enti, compromettendone la trasparenza e l'immediata rilevabilità nel bilancio regionale.

Si deve premettere come sia ravvisabile, nella gestione contabile del SSR, la coesistenza e la concorrenza di perdite di diversa natura che si prestano a molteplici e differenti interventi di ripiano registrati dal bilancio regionale in modo non sempre lineare e trasparente.

Si può infatti distinguere tra perdite "tendenziali", rilevate dalla stessa amministrazione in base all'andamento della gestione sanitaria, perdite "emergenti", segnalate dal Tavolo per la verifica degli adempimenti e perdite "effettive", registrate dal bilancio consolidato del SSR, nel momento dell'approvazione.

Il ripiano delle "perdite tendenziali" si risolve, sostanzialmente, in un incremento delle assegnazioni alle aziende per coprire i maggiori costi, garantendo l'equilibrio della gestione ed è registrato dal bilancio regionale come trasferimento in conto esercizio.

Il ripiano delle "perdite emergenti" appare sicuramente più complesso, presentando profili di criticità in termini soprattutto di scarsa trasparenza, imputabili, almeno in parte, anche alla stessa gestione del SSR.

Il Tavolo degli adempimenti effettua i controlli intesi a verificare l'equilibrio del SSR sulla base dei dati del CE consolidato del IV trimestre, quando ancora i bilanci delle aziende

¹¹² La Regione, nei primi mesi del corrente anno, ha provveduto ad integrare le erogazioni a favore degli enti per ripianare il disavanzo emerso al IV trimestre 2019. Pertanto, erogazioni per il ripiano di perdite e per il funzionamento degli enti stessi non sono individuabili sia per i tempi in cui essi vengono attuati che per la tipologia di capitoli utilizzata.

sanitarie e della Gsa per la parte in capo alla Regione non sono ancora chiusi. Le perdite eventualmente rilevate in questa fase sono dette “emergenti” in quanto destinate ad essere rideterminate all’atto dell’approvazione dei bilanci, quando le aziende possono contare sulla definitiva registrazione dei ricavi e dei costi d’esercizio.

Il fatto che gli interventi di ripiano delle predette perdite debbano essere immediatamente adottati e comunicati al Tavolo, onde evitare il commissariamento per eccessivo disavanzo, e, d’altro canto il fatto che la determinazione delle perdite effettive intervenga a distanza di molti mesi, con l’approvazione tardiva dei bilanci e con il completamento delle assegnazioni, comporta non poche “distorsioni” nella registrazione degli stessi provvedimenti di ripiano nel bilancio regionale.

Si deve segnalare al riguardo che alla copertura iniziale delle perdite emergenti sono destinate risorse non solo allocate sul capitolo di spesa istituzionalmente dedicato al ripiano delle perdite delle aziende, ma anche su altri capitoli (talvolta, come riscontrato in passato, alimentati anche da “economie” di spesa di precedenti esercizi) che dovrebbero essere destinati più propriamente ad integrare contributi in conto esercizio a favore delle aziende.

Ove all’atto dell’approvazione definitiva (e tardiva) dei bilanci emerga, come di regola accade, una riduzione (se non un azzeramento) delle perdite emergenti, le risorse in eccedenza già destinate al ripiano sono trattenute sul bilancio della Regione oppure riassegnate alle aziende a copertura dei costi di esercizio.

Questo richiede la modificazione degli originari provvedimenti di ripiano, i cui riflessi contabili sono registrati tuttavia, a causa delle ritardate approvazioni, dal bilancio regionale dell’esercizio successivo, evidenziandosi anche sotto questo profilo uno scollamento tra il bilancio regionale stesso e quello del SSR.

Le perdite vere e proprie sono, invece, quelle registrate definitivamente dai bilanci approvati delle aziende e dal bilancio consolidato del SSR, per il ripiano delle quali sono richiesti trasferimenti in conto capitale alimentati con risorse regionali aggiuntive allocate nel capitolo di spesa dedicato.

Si comprende, pertanto, come la rilevazione dei ripiani del disavanzo emergente richieda necessariamente l’acquisizione di specifiche informazioni dalla Regione, in quanto l’utilizzo di capitoli diversi da quelli istituzionalmente destinati allo scopo ne impedisce una immediata evidenza sul rendiconto regionale.

La tabella che segue mette a confronto le modalità di “copertura” dell’ultimo quadriennio, in cui ai capitoli espressamente finalizzati al ripiano delle perdite, si aggiungono quelli concernenti risorse vincolate statali destinate a specifiche finalità, come la non autosufficienza.

Tab. 19 - Spesa per disavanzo sanitario pregresso - ulteriori spese.

(in euro)

Cap.	Descrizione	Impegni				Pagamenti				Capacità di pagamento			
		2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
24404* (S)	Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi	62.190.658								0%			
24447** (O/S)	Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi	60.000.000		15.000.000	1.000.000					0%		0%	
24492*** (O)	Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011			8.820.000				8.820.000				100%	
24540*** (S)	Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011				8.820.000				8.820.000				100%
23036****	Fondo per la non autosufficienza-fondi statali			3.696.720	13.412.277				13.412.277			0%	100%
23036	Fondo per la non autosufficienza-fondi statali				23.994.723				5.082.723				21%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

* Il cap. 24404, dall'esercizio 2019, è stato cancellato dal piano dei conti.

** Il cap. 24447 fino all'esercizio 2018 apparteneva al perimetro ordinario; dal 2019 è stato perimetrato nella gestione sanitaria.

*** Il cap. 24492 "Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011" istituito nel 2019 nel perimetro ordinario per effetto della l.r. n. 19/2019, è stato soppresso nel 2020 e contestualmente trasferito nella gestione sanitaria con nuova numerazione "24540". In sede istruttoria la Regione ha omesso tale trasferimento, indicando, rispetto a tale forma di finanziamento, anche per il 2019 il capitolo 24540, all'epoca non ancora esistente.

****Il cap. 23036, a seguito della d.g.r. n. 1655 del 21 dicembre 2020 che ha modificato la precedente d.g.r. n. 276/2020, è stato ridefinito nell'ammontare della quota destinata al ripiano della perdita del 2018 da 19,02 milioni a 13,41 milioni.

Si riscontra, in particolare, che a partire dal 2019 per il ripiano dei disavanzi emergenti è stato utilizzato il fondo per la non autosufficienza (cap. 23036), salvo poi essere successivamente reintegrato e sostituito da altre risorse destinate allo scopo, quali quelle ricavate dal payback.

Tale utilizzo è stato giustificato sostenendo che il ritardo nell'erogazione del fondo da parte dello Stato costringe la Regione ad impiegare risorse del FSI per le problematiche della non autosufficienza, sottraendole all'assegnazione agli enti del SSR e contribuendo, quindi, a determinare parte del disavanzo registrato al termine dell'esercizio.

L'operazione effettuata nel 2019 rispetto al disavanzo del SSR del 2018¹¹³ è stata riproposta nel 2020 rispetto al disavanzo del 2019¹¹⁴.

Attraverso operazioni di destinazione di risorse a valere sul fondo non autosufficienza e sulle quote di payback, disposte con diverse deliberazioni di giunta¹¹⁵, la Regione ha dato copertura al disavanzo emergente dal modello CE consolidato del SSR Toscana relativo al IV trimestre 2019 ammontante a 28,16 milioni.

Quindi, a seguito della chiusura delle contabilità aziendali e del consolidamento dei bilanci verificato dal Tavolo tecnico che ha rideterminato le perdite effettive in 12,88 milioni, la destinazione del fondo non autosufficienza è stata ridotta a 13,41 milioni e la restante parte è stata ridestinata alla funzione originaria, così come le quote di payback sono state ridestinate alla copertura dei costi sostenuti dal SSR¹¹⁶.

Le vicende sopra riferite, peraltro semplificate nell'esposizione (in quanto numerosissimi sono gli atti di rettifica nella determinazione e destinazione di fondi per la riduzione delle perdite intervenuti nel corso del biennio descritto) si ripetono in maniera più o meno simile in tutti gli esercizi finanziari (prescindendo dall'emergenza epidemiologica che ha caratterizzato il 2020) e costituiscono il sintomo evidente di gravi difficoltà gestionali che non accennano ad alcun miglioramento.

Alla data della presente relazione non risulta ancora adottato il bilancio consolidato 2019 e le risorse 2020 non risultano essere ancora definitivamente assegnate, facendo prevedere l'assenza di alcun miglioramento nella gestione ancora per il biennio a venire.

Appare pertanto imprescindibile, al fine di riportare la gestione sanitaria entro i confini della regolarità contabile, che tutte le risorse siano tempestivamente ripartite e che i bilanci siano approvati nei termini di legge di modo che assegnazioni aggiuntive non sopravvengano

¹¹³ Per effetto di provvedimenti adottati nel corso del 2020: d.g.r. n.275 del 2 marzo 2020 e successiva liquidazione con d.d. n. 15785/2020.

¹¹⁴ Si osserva che nel 2017 coesistevano due capitoli, il 24404 e il 24447 con la medesima denominazione "ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi" e classificati, rispettivamente, nella parte corrente e nella parte capitale del bilancio. Dal 2019 il cap. 24404 è stato eliminato dal piano dei conti, per essere sostituito dal cap. 24548 "Integrazione trasferimenti agli enti del SSR" destinato alle perdite emergenti al IV trimestre. Tuttavia, tale capitolo, che nel 2020 reca impegni per 10,3 milioni, non risulta tra quelli destinati al ripiano delle perdite "tendenziali".

¹¹⁵ D.g.r. n. 276/2020, con la quale sono state destinate al parziale ripiano del disavanzo emergente dal modello CE consolidato del SSR Toscana relativo al IV trimestre 2019 il 50 per cento delle risorse del fondo per la non autosufficienza, per 19,02 milioni; d.g.r. 277/2020 con la quale sono state destinate alle medesime finalità quote relative al payback per 7,84 milioni; d.g.r. n. 315/2020 con la quale sono destinate ulteriori quote di payback per 1,58 milioni.

¹¹⁶ D.g.r. n. 1655/2020.

dopo la fine dell'esercizio e dopo le rilevazioni del tavolo di monitoraggio, sovrapponendosi ad integrazioni dei contributi in corso di esercizio per prevenire perdite potenziali e con ripiani di perdite effettive alla chiusura dell'esercizio stesso.

9 L'indebitamento sanitario

Un cenno particolare deve essere riservato all'analisi della quota del FSI finalizzato alla copertura dell'indebitamento regionale destinato alla sanità.

Le risorse che nel 2020 sono state destinate al servizio del debito ammontano a 49,41 milioni, contro i 48,58 milioni del 2019.

Si precisa al riguardo che, ai fini della determinazione spesa, si fa riferimento ai pagamenti effettivi e non agli impegni. La Regione suole, infatti, impegnare risorse superiori a quelle realmente liquidate sia per la restituzione del capitale di mutui e prestiti obbligazionari che della relativa quota interessi.

Nel 2020, dove si osserva una limitazione del fenomeno alle sole quote relative agli interessi, gli impegni originari per il servizio del debito di 49,77 milioni, sono stati sovrastimati di 363.465 euro destinati a confluire nelle cc.dd. economie di spese, così come risultano convertiti i residui iniziali riscontrati su tali capitoli per un ammontare complessivo di 1,048 milioni.

La Sezione ha da tempo richiesto l'eliminazione di tali distorsioni; dal canto suo, la Regione le ha ridotte ma non eliminate del tutto.

Un adeguamento alle richieste della Sezione si osserva, invece, a livello di allocazione di tali spese¹¹⁷, tutte nell'ambito della missione "Debito pubblico".

La tabella seguente mostra l'andamento degli oneri per il servizio del debito sanitario, evidenziando le economie prodotte dalla riduzione degli impegni originariamente assunti.

¹¹⁷ Fino al 2018 risultavano dislocate tra capitoli inseriti nella Missione "Debito pubblico" oltretutto in "Tutela della salute". Anche l'utilizzo di capitoli analoghi in diverse missioni, con riferimento al biennio 2017-2018, rendeva illeggibile la dinamica di tali spese.

Tab. 20 - La spesa per il debito nel perimetro sanitario.

(in euro)

Cap.	Descrizione	Totale impegni 2020	Liquidazioni su competenza	Totale residui iniziali	Economie su impegni residui	Liquidazioni su residui	Diff. impegni liquid.
24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	5.997.640	5.799.943	3.853	3.853		197.698
24384	Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine da banche - Gsa	15.021.170	15.021.170	50	50		0
24385	Rimborso di prestiti obbligazionari a medio lungo termine a tasso variabile in valuta domestica - Gsa	22.581.423	22.581.423	80	80		0
24458	Economie del fondo sanitario da impegnare ex art. 20 d.lgs. 118/2011			0	0		0
24459	Economie del fondo sanitario da impegnare ex art. 20 d.lgs. 118/2011			0	0		0
24462	Economie del fondo sanitario da impegnare ex art. 20 d.lgs. 118/2011			0	0		0
24541	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	6.155.545	6.009.777	436.429	436.429		145.768
24542	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a tasso variabile a carico delle risorse del fondo sanitario	20.000		217.176	217.176		20.000
24543	Interessi su anticipazioni di liquidità l.145/2018			390.464	390.464		0
24544	Restituzione anticipazione di liquidità l.145/2018 a Cassa dd.pp.						
24586	Interessi passivi a cassa depositi e prestiti spa a carico della regione - perimetro sanitario						
24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con Cdp spa - perimetro sanitario						
73095	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a medio lungo termine - tasso variabile - fondo sanitario						
73096	Interessi passivi su mutui bancari a medio lungo termine - fondo sanitario						
		49.775.779	49.412.313	1.048.052	1.048.052	0	363.466

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Tab. 21 – Spese per il debito a carico del FRS nel quadriennio 2017-2020.

(in euro)

Cap.	Descrizione	Impegni				Pagamenti				Capacità di pagamento			
		2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	10.025.060	6.720.240	6.677.061	5.997.640	8.481.133	6.415.053	6.673.208	5.799.943	84,60%	95,46%	99,94%	96,70%
24384	Quota capitale ammortamento mutui contratti con altri istituti di credito per investimenti in sanità- fondo sanitario	16.718.418	13.879.303	12.773.713	15.021.170	12.719.600	13.879.303	12.773.663	15.021.170	76,08%	100,00%	100,00%	100,00%
24385	Quota capitale ammortamento prestiti obbligazionari per investimenti in sanità - fondo sanitario	23.357.797	23.133.220	22.470.465	22.581.423	23.357.697	23.133.220	22.470.385	22.581.423	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
24541	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità			6.844.497	6.155.545			6.408.067	6.009.777			93,62%	97,63%
24542	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a tasso variabile a carico delle risorse del fondo sanitario			217.176	20.000			-				0,00%	0,00%
24543	Interessi su anticipazione di liquidità l. 145/2018			650.000				259.536				39,93%	
24131	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	1.893.193	6.963.653		//	1.829.280	6.432.592			96,62%	92,37%		
24408	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a tasso variabile a carico delle risorse del fondo sanitario	187.893	1.924		//					0,00%	0,00%		
73095	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a medio lungo termine - tasso variabile - fondo sanitario	136.014								0,00%			
73096	Interessi passivi su mutui bancari a medio lungo termine - fondo sanitario	7.945.487				4.033.737				50,77%			
74264	Interessi passivi su prestiti Cassa depositi e prestiti s.p.a.		4.048.066		//		4.048.066				100,00%		
74265	Quota capitale ammortamento mutui Cassa depositi e prestiti s.p.a. con oneri a carico g.s.a.		5.515.457		//		5.517.457				100,04%		
	Totale	60.263.862	60.261.862	49.632.911	49.775.779	50.421.447	59.425.691	48.584.859	49.412.313	83,67%	98,61%	97,89%	99,27%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Come evidenziato nella precedente tabella, la spesa per il servizio del debito si attesta sui 50 milioni ad esclusione del 2018, in cui la quota a carico del FSR ha registrato un picco di 59 milioni.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda la composizione del debito ovverosia i criteri con cui sono state quantificate le singole quote di rimborso del capitale e degli interessi dei finanziamenti accesi dalla Regione e con cui se ne è disposta la traslazione dal perimetro ordinario a quello sanitario e viceversa.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011, che ha imposto l'obbligo di perimetrazione, la Regione infatti ha provveduto a ripartire tra la "parte ordinaria" e "la parte sanitaria" del bilancio gli oneri complessivi dei contratti di finanziamento precedentemente stipulati e in corso di esecuzione. Si tratta, in particolare, di mutui e prestiti obbligazionari assunti dalla Regione nel periodo compreso tra il 1998 e il 2011 (molti dei quali successivamente rinegoziati e collegati a derivati) e per lo più destinati al ripiano dei disavanzi pregressi del Servizio sanitario, oltre che a spese di investimento a favore degli stessi enti del SSR.

Ebbene, è stato riscontrato e si continua a riscontrare al riguardo il continuo trasferimento di parte dei predetti oneri da un perimetro all'altro e, in particolare, dal perimetro ordinario al perimetro sanitario, come già osservato nel capitolo della presente relazione dedicato all'indebitamento regionale.

Dall'analisi della documentazione relativa ai piani di ammortamento dei singoli contratti acquisita in sede istruttoria, è emerso che la ripartizione originaria delle quote tra i due perimetri è continuamente mutata nel corso degli anni, senza che sia stato possibile individuare il criterio adottato. Costi di un mutuo inizialmente allocati per intero nel perimetro ordinario sono stati parzialmente trasferiti nel perimetro sanitario, così come sono stati ritrasferiti al perimetro ordinario costi precedentemente imputati al perimetro ordinario. Peraltro, il costo trasferito è risultato essere riferito a volte alla quota capitale, altre volte alla quota interessi e per valori continuamente variabili. Tendenzialmente è stato tuttavia rilevato un progressivo incremento degli oneri a carico del perimetro sanitario, come attestato anche dai dati sopra riportati, con un conseguente aggravio di spesa finanziata dal FSR. In particolare, in sede previsionale è stata rilevata, per l'esercizio 2020, un'imputazione alla gestione sanitaria della quota capitale del mutuo denominato 6 V per 2.777.046,82 milioni, mentre nell'esercizio precedente risultava di 292.978,44 euro.

La Regione, quindi, anziché operare una chiara perimetrazione sia del flusso derivante dalla liquidità accertata a seguito dell'accensione del finanziamento, che degli impegni inerenti gli oneri connessi al finanziamento nel perimetro ordinario stesso, fa affluire direttamente, senza l'evidenza di alcuna partita di giro, al perimetro sanitario le risorse riferite all'accensione dei prestiti; analogamente, non risulta che le relative rate di rimborso e gli interessi connessi, perimetrati nel sanitario, vengano finanziati mediante risorse aggiuntive regionali; al contrario questi vengono posti a carico del FSR.

La situazione sopra descritta, che ha evidenziato la permeabilità dei perimetri consentendo alla Regione di imputare la spesa arbitrariamente al perimetro ordinario o a quello sanitario, non può ritenersi ammissibile, in quanto contraria al principio di trasparenza del bilancio e alle esigenze sottese allo stesso obbligo di perimetrazione.

Tab. 22 – Composizione del debito sanitario nel quadriennio 2016-2020.

(in euro)

	Totale quota capitale	Totale oneri per Interessi passivi	Totale oneri per Interessi su SWAP su tassi d'interesse	IMPORTO TOTALE annuo oneri a carico sanità:
Impegni 2016 Gsa	26.559.349,64	11.235.401,41	10.797.544,94	48.592.295,99
Liquidazioni 2016 Gsa	26.559.349,64	7.009.878,52	9.839.035,80	43.408.263,96
Impegni 2017 Gsa	36.079.547,52	9.933.767,76	9.832.232,03	55.845.547,31
Liquidazioni 2017 Gsa	35.347.441,88	5.863.017,21	8.481.132,92	50.421.447,46
Impegni 2018 Gsa	42.529.979,63	11.013.643,38	6.720.239,65	60.263.862,66
Liquidazioni 2018 Gsa	42.529.979,59	10.480.657,85	6.415.053,18	59.425.690,62
Impegni 2019 Gsa	35.244.178,00	7.711.673,00	6.677.061,00	49.632.912,00
Liquidazioni 2019 Gsa	35.244.048,00	6.667.603,00	6.673.208,00	48.584.859,00
Impegni 2020 Gsa	37.602.593,00	6.175.545,00	5.997.640,00	49.775.778,00
Liquidazioni 2020 Gsa	37.602.593,00	6.009.777,00	5.799.943,00	49.412.313,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconti.

10 I tempi di pagamento degli enti del SSR

I forti ritardi nei tempi di ripartizione delle risorse agli enti sanitari si ripercuotono inevitabilmente sulla capacità di far fronte ai propri debiti; diversamente da tutte le pubbliche amministrazioni che sono tenute a pagare le proprie fatture entro 30 giorni dalla data del loro ricevimento, per gli enti del servizio sanitario nazionale, il termine massimo di pagamento è fissato in 60 giorni.

L'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013, modificato dall'art. 29 del d.lgs. n. 97/2016, dispone che le pubbliche amministrazioni pubblichino, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti», nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano poi un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato «indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti». Tali indicatori sono elaborati e pubblicati, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata.

L'indicatore di tempestività dei pagamenti è calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo di corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento.

Nella relazione dello scorso anno erano emerse alcune incongruenze tra i tempi considerati dalla Regione ai fini della determinazione degli indici complessivi e quanto pubblicato nei rispettivi siti aziendali, in riferimento alla Fondazione Toscana G. Monasterio, all'AOU Senese, ma anche alla stessa Gsa. I tempi comunicati nel corso dell'istruttoria riferita all'esercizio in esame, riportati nella tabella che segue, risultano in linea con quelli pubblicati quest'anno nelle rispettive pagine web.

Tab. 23 - Indicatori di tempestività dei pagamenti annuali periodo 2014-2020 e trimestrali 2020 enti del SSR.

Enti SSR	2014	2015	Enti post - riforma	2016	2017	2018	2019	I Trim. 2020	II Trim. 2020	III Trim. 2020	IV Trim. 2020	2020
ex USL 1 Massa	154,6	7,5	Azienda toscana nord ovest	88,4	114,6	60,6	42,3	43,6	12,3	6,4	17,5	20,1
ex USL 2 Lucca	81,0	29,4										
ex USL 5 Pisa	68,1	24,0										
ex USL 6 Livorno	117,8	86,0										
ex USL 12 Viareggio	64,5	29,4	Azienda Toscana centro	22,26	13,7	7,3	18,4	1,73	9,5	-5,9	-2,5	-2,0
ex USL 10 Firenze	57,5	5,3										
ex USL 11 Empoli	-4,5	-2,7										
ex USL 4 Prato	63,1	51,8										
ex USL 3 Pistoia	38,7	7,64	Azienda Toscana sud est	63,6	28,6	17,5	7,4	-5,5	7,6	2,3	-1,3	0,8
ex USL 7 Siena	21,4	38,0										
ex USL 8 Arezzo	16,3	9,2										
ex USL 9 Grosseto	126,0	89,0										
Aou Careggi	74,7	48,4	Aou Careggi	39,2	0,1	21,7	13,4	9,8	16,2	8,9	2,6	7,1
Aou Senese	99,5	123,3	Aou Senese	114,0	-4,7	28,5	32,9	-10,9	-11,5	-7,8	-10,4	-10,3
Aou Pisana	74,7	72,2	Aou Pisana	105,7	53,5	72,7	37,8	33,5	47,1	44,1	35,2	40,0
Aou Meyer	0,7	5,9	Aou Meyer	1,3	-4,0	-2,9	-7,0	-6,8	-10,5	-11,2	-24,1	-13,4
Ispro	105	44,9	Ispro	7,6	21,7	43,6	17,5	-8,7	-7,2	-7,1	-12,4	-8,7
Fondazione Monasterio	128,7	101,9	Fondazione Monasterio	146,0	116,5	101,9	77,4	10,5	-14,2	-31,3	-35,1	-17,0
Gsa*	N.D.	-39,5	Gsa	-42,5	-60,5	-61,9	-1,1	-16,2	-46,0	-66,2	-70,4	-55,5
Totale	N.D.	31,7	Totale	58,0	51,7	39,5	24,89	13,8	10,5	1,9	4,2	6,5

Fonte: D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

La Sezione aveva preso atto delle differenze riscontrate tra i dati forniti e quelli pubblicati, senza poter effettuare alcuna analisi sui valori degli indicatori conseguiti dal SSR. Inoltre, il tavolo di monitoraggio con riferimento all'esame dell'equilibrio di gestione relativo all'esercizio 2018 aveva riscontrato ritardi nell'aggiornamento della Piattaforma dei crediti commerciali (PCC)¹¹⁸. A ciò si aggiunge che la metodologia di calcolo prevista dal d.p.c.m. 22 settembre 2014 tiene in considerazione, al denominatore del rapporto, quale indice di riferimento, la "somma degli importi pagati nel periodo di riferimento", non rilevando la presenza di eventuali fatture non pagate nel medesimo periodo, anche di ingente ammontare, rendendo necessaria un'analisi che tenga conto di ulteriori elementi, per la quale si rimanda all'esame dei bilanci d'esercizio delle singole aziende.

La Sezione, in sede di monitoraggio degli enti del SSR per gli esercizi 2017 e 2018, ha già censurato il mancato rispetto dei tempi di legge per il pagamento dei fornitori ed il reiterato ricorso alle anticipazioni di tesoreria¹¹⁹.

¹¹⁸ Verbale relativo al tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005 per l'anno 2018 - Riunioni del 14, 19, 28 marzo e 2 aprile 2019.

¹¹⁹ Cfr. deliberazioni n. 24, 25, 26, 27, 29, 30, 32 e 33 PSSR/2021.

Nell'anno in esame, il dato complessivo conferma l'andamento dell'indice in riduzione anche se ancora positivo e pari a 6,5 giorni di ritardo. Registrano valori negativi, peraltro in aumento rispetto allo scorso anno, la Gsa (-55,5 giorni) e l'ospedale pediatrico Meyer (-13,4). Il miglioramento è più accentuato rispetto a quegli enti che passano da un valore positivo ad uno negativo quali l'azienda ospedaliera Senese (-10,3), l'Ispro (-8,7) e Fondazione Monasterio (-17). Per i restanti enti sanitari, pur in presenza di valori positivi, si rilevano comunque migliorie generalizzate, ad eccezione dell'azienda ospedaliera Pisana, per la quale l'indice riporta un peggioramento, attestandosi a 40 giorni di ritardo.

In generale, in persistente carenza di liquidità si trovano comunque tutte le aziende sanitarie che continuano a registrare indici positivi, ad esclusione dell'Azienda Ospedaliera Meyer.

Con riguardo all'azienda ospedaliera universitaria Senese, per la quale l'indice è negativo nel 2020, si ricorda che nel 2018, è stato registrato il superamento dell'ammontare dell'indebitamento a carico dell'Azienda, ai sensi dell'art. 2, comma 2-*sexies*, del d.lgs. n. 502/1992¹²⁰, mentre l'azienda USL Toscana centro, pur presentando un indice relativo ai pagamenti dei fornitori in progressivo miglioramento, si trova ancora in crisi di liquidità. L'azienda, che nel 2018 aveva estinto il debito verso l'istituto tesoriere (anche a seguito dell'accensione di un mutuo di 50 milioni), ha riattivato nel 2019 l'anticipazione di tesoreria riportando al 31 dicembre 2019 un debito di 28,14 milioni; nel corso di tale esercizio ha, inoltre, attivato un ulteriore mutuo di 20,2 milioni in presenza di un debito complessivo per mutui passivi di 143,18 milioni; nel 2020 il debito verso il tesoriere ha subito un peggioramento attestandosi intorno a 34,9 milioni. Anche l'azienda USL Toscana sud est, che nel 2019 ha ridotto il suo debito verso l'istituto tesoriere a quasi 50 mila euro, ha, al contempo, acceso un mutuo ulteriore di 16,65 milioni (i debiti per mutui passivi risultano pari a 108,78 milioni).

Pur prendendo atto dei miglioramenti conseguiti, si ribadisce dunque l'esigenza di tempestività delle erogazioni del FSR ai rispettivi enti, funzionale al conseguimento dell'equilibrio complessivo degli stessi e comunque ad adottare tutti gli interventi necessari per sopperire all'attuale generalizzata crisi di liquidità.

¹²⁰ Deliberazione n. 30/PSSR/2021.

PARTE II: Gli effetti della pandemia da Covid-19 sulla gestione sanitaria Toscana

11 La legislazione di emergenza per la sanità

Gli effetti generati dalla pandemia da Covid-19 hanno indotto lo Stato ad intervenire in via d'urgenza in ambito sanitario, attraverso l'emanazione di provvedimenti eccezionali (dpcm e ordinanze ministeriali) per limitare gli spostamenti e contenere le conseguenze del contagio e attraverso l'emanazione di decreti-legge per introdurre misure volte a dotare il servizio sanitario nazionale degli strumenti necessari per fronteggiare l'emergenza.

Il primo intervento in materia è rappresentato dalle norme contenute nel d.l. n. 14 del 9 marzo 2020 che ha previsto la possibilità per le Regioni e gli enti del SSN di rideterminare i propri piani di fabbisogno del personale, stanziando a tale scopo 660 milioni in attuazione dell'art. 1, comma 1, lettera a) e comma 6 e artt. 2, 5, e 8. Sono state, inoltre, previste misure di semplificazione per l'acquisto di dispositivi e attrezzature per l'allestimento di nuove strutture e l'adattamento di quelle esistenti alle nuove esigenze determinate dall'emergenza sanitaria.

Il successivo d.l. n. 18 del 17 marzo, c.d. decreto "Cura Italia", ha sistematizzato il quadro degli interventi precedenti, in particolare quello relativo alla rideterminazione del fabbisogno del personale ed ha provveduto, all'art. 18, ad incrementare per il 2020 sia il fondo sanitario nazionale che il fondo per le emergenze nazionali di cui all'art. 44 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

Il fondo sanitario, nello specifico, aumenta di 1,410 miliardi di cui 660 milioni, riferiti alla rideterminazione del fabbisogno di personale.

L'assegnazione dell'incremento di fondo impegna le regioni e le province autonome ad utilizzare ed amministrare tali risorse istituendo un centro di costo dedicato, così da garantire una tenuta distinta degli accadimenti contabili legati alla gestione dell'emergenza e redigendo un Programma operativo per la gestione dell'emergenza stessa da approvare da parte del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e da monitorare da parte dei predetti Ministeri congiuntamente.

Le maggiori risorse sono destinate, per espressa disposizione della legge, alle seguenti finalità:

- per 250 milioni al finanziamento aggiuntivo per incentivi a favore del personale sanitario (art. 1, comma 1);
- per 660 milioni al reclutamento di medici in formazione specialistica e di personale medico e sanitario (art. 2-bis, comma 1, lett. a, art. 2-ter, art. 2-sexies); per 240 milioni al potenziamento delle reti di assistenza, attraverso la stipula di contratti con strutture private per l'acquisto di prestazioni (art. 3, commi 1 e 2);
- per 160 milioni all'utilizzo di personale sanitario in servizio nonché dei locali e delle apparecchiature presenti nelle strutture sanitarie private, accreditate e non (art. 3, comma 3); per 50 milioni alla creazione di unità speciali di continuità assistenziale (art. 4-bis).

Inoltre, l'articolo 1, comma 3 autorizza l'ulteriore spesa di 100 milioni, a valere sul finanziamento sanitario corrente stabilito per l'anno 2020, nei limiti degli importi indicati nella tabella A allegata al d.l. n. 18/2020 (pertanto nei limiti dei 660 milioni) per le finalità di cui all'art. 2-bis, comma 1, lett. a) e art. 5.

In virtù di tali assegnazioni, la Regione Toscana ha stanziato nel bilancio di esercizio 2020, con la d.g.r. n. 425/2020 di variazione al bilancio di previsione 2020-2021, un ammontare pari a complessivi 92,04 milioni al fine di dare attuazione alle prime disposizioni di supporto agli interventi di contrasto per l'emergenza Covid.

Le quote di riparto dell'incremento del fondo sanitario nazionale per la Regione Toscana nonché la loro applicazione al bilancio di previsione 2020-2022 sono sintetizzate nella tabella che segue.

Tab. 24 - Riparto incrementi FSN di cui al d.l. n. 14/2020 e al d.l. n. 18/2020. (in euro)

Ente	Quote d'accesso fabbisogno sanitario anno 2019	d.l. n. 18/2020					TOTALE	articolo 4-bis	d.l. n. 14/2020 art. 1, comma 1, lettera a) e 6, artt. 2, 5 e 8
		articolo 1, comma 1	articolo 1, comma 3*	articolo 3, comma 1 e 2	articolo 3, comma 3				
Toscana	6,30%	15.760.280	6.304.112	15.129.868	10.086.579	47.280.839	3.152.056	41.607.138	
Totale RSO	100,00%	250.000.000	100.000.000	240.000.000	160.000.000	750.000.000	50.000.000	660.000.000	
Somme stanziare da RT con d.g.r. n. 425/2020 su BP 2020-2022		15.760.280	6.304.112	15.129.868	10.086.579	47.280.839	3.152.056	41.607.138	
Capitolo di entrata		24173					42573	24172	
Capitolo di spesa		24558	24559	24560	24561		24551	24557	
Natura spesa		Spesa corrente						Spesa in conto capitale	Spesa corrente

Fonte: tabelle "A" e "B" allegate al d.l. n. 18/2020 e d.m. Mef 10 marzo 2020; d.g.r. Regione Toscana n. 425/2020.

* tale articolo autorizza l'ulteriore spesa di 100 milioni, a valere sul finanziamento sanitario corrente stabilito per l'anno 2020, nei limiti degli importi indicati nella tabella A allegata al d.l. n. 18/2020 per le finalità di cui all'art. 2-bis, comma 1, lett. a) e art. 5.

Per le finalità di cui all'art. 1, comma 1 del d.l. n. 18/2020 ossia per garantire misure di sostegno al personale operante nell'ambito del servizio sanitario regionale impegnato direttamente nel contrasto all'emergenza Covid, la l.r. n. 24 del 20 aprile 2020 destina ulteriori 15,76 milioni a valere sulle risorse del fondo sanitario, che si aggiungono a quelli ottenuti mediante trasferimento statale di cui alla tabella precedente.

Per quanto concerne invece, il fondo per le emergenze nazionali, il suo incremento è pari a 1.650 milioni le sue risorse sono a disposizione del Dipartimento della protezione civile e del Commissario straordinario nominato per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica, da destinare agli acquisti di dispositivi medici, dispositivi di protezione individuale e di quanto necessario per contrastare ed affrontare l'emergenza, considerate anche le deroghe relative alle caratteristiche, alle procedure di acquisto e di pagamento di tali dispositivi ed è stato utilizzato per 185 milioni all'acquisto di impianti di ventilazione assistita (art. 5-*quinquies*) e per 150 milioni alla requisizione di presidi sanitari e di beni mobili e immobili, anche alberghieri (art. 6, comma 10). L'art. 14 del Decreto Rilancio (d.l. n. 34 del 19 maggio 2020) ha provveduto al

rifinanziamento di tale fondo per ulteriori 1.500 milioni per il 2020, di cui 1.000 milioni sono destinati agli interventi di cui all'art. 122 del d.l. 18/2020, di competenza del Commissario straordinario, da trasferire sulla relativa contabilità speciale e oggetto di possibile rimodulazione con decreto del Ragioniere generale dello Stato.

Le disposizioni del decreto rilancio intervengono, infatti, a fronteggiare la seconda fase dell'emergenza, e contengono autorizzazioni di spesa per il 2020 che incrementano il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato per il 2020 per 1.256,6 milioni

Le quote di riparto dell'incremento del fondo sanitario nazionale per la Regione Toscana nonché la loro applicazione al bilancio di previsione 2020-2022 sono sintetizzate nella tabella che segue:

Tab. 25 - Riparto incrementi FSN di cui al d.l. n. 34/2020. (in euro)

Ente	Quota d'accesso fabbisogno sanitario	Incremento Fondo sanitario			Contributo commissario straordinario
		art. 1 (commi 2,3,4,5,6,7,8,9)	Art. 1, comma 4,5,6,7,8	Art. 1, commi 5,6,7	Art. 2, comma 11
		Riparto risorse a valere su FSN	Ripartizione spesa personale	Ripartizione incentivi personale ed altre assunzioni	Ripartizione somme per norme ospedaliere
Toscana	6,30%	78.287.654	54.208.256	27.147.178	79.367.367
Totale RSO	100,00%	1.256.633.983	696.549.624,27	430.975.000	1.413.145.000
Somme stanziare da RT con d.g.r. n. 1137/2020 su BP 2020-2022		78.287.654		27.147.178	79.367.367
Capitolo di entrata		22576		22576	22577
Capitolo di spesa		24576		24577	

Fonte: elaborazione Corte dei conti da tabelle allegati A, B, C, e D del d.l. n. 34/2020 e da d.g.r. Regione Toscana n. 1137/2020.

In materia di finanziamento interviene anche il d.l. n. 104/2020, il quale all'art. 29, comma 8, dispone l'incremento, per il 2020, del fabbisogno sanitario per complessivi 478.218.772 euro finalizzati a sostenere gli oneri per il ricorso, in maniera flessibile da parte di regioni e province autonome, a strumenti straordinari riguardanti prestazioni aggiuntive in ambito sanitario per il recupero dei ricoveri ospedalieri che non è stato possibile assicurare durante l'emergenza epidemiologica Covid-19 e per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e di screening, rispettivamente per una quota-parte di 112.406.980 euro e di 365.811.792 euro, che include la specialistica convenzionata interna (per 10 milioni).

Tab. 26 - Riparto incrementi FSN di cui al d.l. n. 104/2020. (in euro)

Ente	Quote d'accesso Anno 2020	Art. 29 comma 1	Art. 29, comma 2	Art. 29, comma 3, lett. a, b, c
Toscana	6,30%	30.123.070	10.129.665	25.386.064
Totale RSO	100,00%	478.218.772	112.406.980	365.811.792
Somme stanziare da RT con d.g.r. n. 1259/2020 su BP 2020-2022		30.123.070		
Capitolo di entrata		22582		
Capitolo di spesa		12582		

Fonte: elaborazione Corte dei conti da tabelle allegati A e B del d.l. n. 104/2020 e da d.g.r. Regione Toscana n. 1259/2020.

Inoltre, l'art. 34 prevede un nuovo incremento pari a 580 milioni per l'anno 2020 del Fondo per le emergenze nazionali. Tali risorse aggiuntive sono destinate ad attività del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19, ivi incluse quelle connesse all'avvio dell'anno scolastico 2020/2021 e - nella quota riservata di 80 milioni - quelle relative alla ricerca, sviluppo e acquisto di vaccini e anticorpi monoclonali.

Per incrementare la liquidità disponibile presso gli enti del Servizio sanitario nazionale e, in tal modo, favorire una tempestiva gestione dei pagamenti durante il periodo di emergenza epidemiologica, il d.l. n. 34/2020 cd. Rilancio, convertito dalla l. n. 77/2020 (ai commi 1-4 dell'articolo 117) ha previsto alcune deroghe rispetto alla normativa vigente in materia di erogazione del finanziamento del SSN a cui concorre ordinariamente lo Stato, a riparto già definito e in attesa dell'adozione delle delibere annuali del Cipe. Nello specifico, l'art. 117, commi 1 e 3, prevede, in deroga a quanto previsto dall'articolo 2, co. 68, lettere b) e c), della l. n. 191/2019, che il Mef intervenga in materia di finanziamento sanitario corrente e pagamento di debiti sanitari.

Nello specifico, ai sensi del comma 1, il Mef è autorizzato:

a) a concedere alle Regioni a statuto ordinario (ed alla Regione Siciliana) anticipazioni con riferimento al livello del finanziamento a cui concorre ordinariamente lo Stato, nella misura del 99 per cento delle somme dovute a titolo di finanziamento ordinario della quota indistinta per l'anno 2020, al netto delle entrate proprie per le Regioni a statuto ordinario. Per le regioni che risultano adempienti nell'ultimo triennio rispetto agli adempimenti previsti dalla normativa vigente, la misura della citata erogazione del finanziamento è fissata al livello del 99,5 per cento. Le medesime percentuali di cui alla presente lettera sono applicate all'anno 2019 per cui si procede all'erogazione di quota parte delle quote premiali accantonate. Sono rideterminate di conseguenza le somme di cui all'articolo 2, comma 68, lettera c) della citata legge 23 dicembre 2009, n. 191, per gli anni 2019 e 2020;

b) a trasferire alle regioni il finanziamento destinato agli interventi di medicina penitenziaria, al superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, ove spettante, agli istituti zooprofilattici sperimentali per l'anno 2020, nelle misure indicate nella proposta al Cipe di riparto del Ministero della salute su cui è stata raggiunta l'Intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano il 31 marzo 2020;

c) a trasferire alle regioni, in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e ferme restando le verifiche del Comitato permanente per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza sui progetti presentati dalle regioni anche ai fini dell'eventuale recupero delle somme in caso di verifica negativa dei medesimi progetti a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti negli esercizi successivi, il 100 per cento del finanziamento stabilito per l'anno 2020 per gli obiettivi del piano sanitario nazionale nelle misure indicate nella proposta al Cipe di riparto del Ministero della salute su cui è stata raggiunta l'Intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano il 31 marzo 2020, nonché la quota residua del finanziamento degli obiettivi del piano sanitario nazionale per gli anni 2018 e 2019;

d) ad anticipare, alle regioni e agli altri enti, un importo fino al 100 per cento del finanziamento relativo all'anno 2020 assegnato con Intese raggiunte in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e nelle more della relativa delibera del Cipe.

Per l'anno 2020, in deroga a quanto disposto all'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, le regioni garantiscono l'erogazione ai rispettivi Servizi sanitari regionali, entro la fine dell'anno, del 100 per cento delle somme che la regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e delle somme che la stessa regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale (comma 3).

Il comma 4 dell'art. 117 stabilisce che, al fine di garantire il tempestivo pagamento dei debiti commerciali, fino al 31 dicembre 2020, nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. Inoltre, i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale, effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento, non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesoreri, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Il comma-*bis* stabilisce che la cessione dei crediti commerciali certi liquidi ed esigibili vantati nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale (essenzialmente le Regioni e le aziende sanitarie locali) si perfeziona solo a seguito della espressa accettazione da parte dell'ente debitore. L'accettazione deve avvenire in maniera espressa entro 45 giorni dalla notifica della cessione. Decorsi 45 giorni dalla notifica della cessione senza che sia avvenuta l'espressa accettazione, la cessione è priva di effetti. Su questo punto, vedasi articolo a fondo pagina "Stretta sulla cessione dei crediti sanitari certi liquidi ed esigibili accertati in giudizio".

Il comma 5 prevede che la possibilità per le regioni e le province autonome, i cui enti del Servizio sanitario nazionale a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19 non riescono a far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali, di richiedere, con deliberazione della Giunta, analoga anticipazione di liquidità prevista nell'art. 116, sempre nel periodo intercorrente tra il 15 giugno 2020 e il 7 luglio 2020, alla Cassa depositi e prestiti S.p.a. l'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti, secondo le modalità stabilite nella Convenzione di cui all'articolo 115, comma 2, a valere sulle risorse della "Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale " di cui all'articolo 115, comma 1 (comma 5).

12 Le entrate e le spese “Covid” nel rendiconto regionale

Le misure straordinarie poste in essere dallo Stato per contrastare l'emergenza epidemiologica illustrate nel precedente paragrafo hanno comportato un incremento delle risorse sanitarie per complessivi 235 milioni, 129,09 dei quali (53,64 per cento) risultano incassati dalla Regione alla chiusura dell'esercizio 2020. Si tratta quasi interamente di contributi di parte corrente, ad esclusione di 3,15 milioni (non incassati) destinati a spese di investimento per l'attivazione di aree sanitarie temporanee.

Sul fronte degli impieghi di tali risorse interamente impegnate, si rileva una capacità di pagamento da parte della Regione del 44,12 per cento, essendo stati erogati 103,72 milioni (molti dei quali in corrispondenza di entrate non incassate), che rivelano una certa difficoltà nell'impiego delle stesse.

La tabella che segue contrappone agli accertamenti i corrispondenti impegni riferiti alle risorse Covid, incluse nel perimetro sanitario.

Tab. 27 – Risorse aggiuntive vincolate Covid nel perimetro sanitario del rendiconto regionale.

(in euro)

Cap.	Descrizione	Riferimento normativo	Accertamenti	Incassi	Cap.	Descrizione	Riferimento normativo	Impegni	Pagamenti
24172	Covid-19 - fondi statali di cui al d.l. 14/2020	d.l. n. 14/2020	41.607.138	41.607.138	24557	Covid-19 - potenziamento del servizio sanitario nazionale	d.l. n.14/2020	41.607.138	21.803.569
24173	Covid-19 - fondi statali di cui al d.l. 18/2020	d.l. n. 18/2020 artt.li 1 e 3	47.280.839	47.280.839	24558	Covid-19 - finanziamento aggiuntivo per incentivi in favore del personale dipendente del s.s.r.	d.l. n. 18/2020 art. 1 c.1	15.760.280	15.760.280
					24559	Covid-19 - misure straordinarie per l'assunzione degli specializzandi e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario	d.l. n. 18/2020 art. 1 c. 3	6.304.112	
					24560	Covid-19 - potenziamento delle reti di assistenza territoriale	d.l. n. 18/2020 art. 3 cc. 1 e 2	15.129.868	9.000.000
					24561	Covid-19 - attività rese dalle strutture private	d.l. n. 18/2020 art. 3 c. 3	7.086.579	2.836.171
					26912	Covid-19 - attività rese da strutture semiresidenziali	d.l. n. 18/2020 art. 3 c. 3	3.000.000	
42573	Covid-19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	d.l. n. 18/2020 art. 4	3.152.056		24551	Covid-19 - spese di investimento sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	d.l. n. 18/2020 art. 4	3.152.056	
22576	Covid-19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020	d.l. n. 34/2020 artt.li 1 e 2	105.434.832		24576	Covid-19 - potenziamento assistenza territoriale	d.l. n. 34/2020 art. 1 c. 2, 3, 4 e 5	78.287.654	32.350.827
					24577	Covid-19 - spese per incentivi al personale e altre assunzioni	d.l. n. 34/2020 art. 2 cc. 5, 6 e 7	27.147.178	19.535.975
22577	Covid-19 - contributo commissario straordinario per finanziamento rete ospedaliera	d.l. n. 34/2020 art. 2 c. 11			24578	Covid-19 - riordino della rete ospedaliera	d.l. n. 34/2020 art. 2 c. 11		
24176	Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità	d.l. n. 34/2020 art. 104 c.3	2.440.000	2.440.000	26914	Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità	d.l. n. 34/2020 art. 104 c. 3	2.440.000	2.440.000
22582	Fondi statali destinati alla riduzione delle liste di attesa	d.l. n. 104/2020 art. 29 c.8	30.123.070	30.123.070	12582	Covid-19 - finanziamento riduzione liste di attesa	d.l. n. 104 art. 29 c. 8	30.123.070	
42574	Emergenza Covid-19 - contributo della banca d'Italia per l'allestimento di posti letto di terapia intensiva	l.r. n. 40/2005	3.053.000	3.053.000	24564	Emergenza Covid-19 - spese per allestimento posti letto di terapia intensiva finanziate attraverso il contributo della banca d'Italia	l.r. n. 40/2005	3.053.000	

Cap.	Descrizione	Riferimento normativo	Accertamenti	Incassi	Cap.	Descrizione	Riferimento normativo	Impegni	Pagamenti
22595	Emergenza Covid-19 - finanziamento della banca d'Italia per acquisto kit diagnostici	l.r. n. 40/2005	1.188.000	1.188.000	26916	Emergenza Covid-19 - spese per acquisto kit diagnostici finanziate attraverso il contributo della banca d'Italia	l.r. n. 40/2005	1.188.000	
24177	Finanziamento progetto sistemi innovativi per l'identificazione precoce di focolai covid-19 in ambito scolastico in Italia, linea 3 dell'area progettuale del programma CCM 2020	l. n. 138/2004	800.000	400.000	26915	Sistemi innovativi per l'identificazione precoce di focolai covid-19 in ambito scolastico in Italia, linea 3 dell'area progettuale del programma CCM 2020	l. n. 138/2004	800.000	
	Totale entrate		235.078.935	126.092.047		Totale spese		235.078.935	103.726.823

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Con il d.l. n. 14/2020 sono stati assegnati alla Regione Toscana i primi contributi statali per far fronte all'emergenza sanitaria, per un ammontare di 41,61 milioni interamente incassati e registrati sul capitolo di entrata n. 24172.

Si tratta di contributi indirizzati soprattutto a sostenere i maggiori costi di personale, consentendo, tra l'altro, di procedere a reclutamenti straordinari anche in deroga alle norme vigenti (art. 1, comma 1 lett. a) e comma 6)¹²¹. È stato, inoltre, autorizzato, in questo contesto, l'incremento del monte ore della specialistica ambulatoriale (art. 5) e l'adozione di misure per favorire il volontariato (sospendendo il regime di incompatibilità).

È stata, quindi, richiesta alle regioni l'istituzione, presso una sede di continuità assistenziale già esistente, di una unità speciale (USCA) ogni 50.000 abitanti per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da Covid-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero (art. 8).

La Regione ha riferito che, con d.g.r. n. 393 del 23 marzo 2020, state istituite le Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA). Nel corso del 2020 ogni Azienda USL ha raggiunto e superato gli obiettivi previsti sia a livello nazionale che regionale, come da tabella che segue, secondo cui, al 31 dicembre 2020, risultavano attive in Toscana 167 USCA.

Tab. 28 - Distribuzione delle USCA nel territorio delle Aziende USL

Azienda USL	Popolazione	USCA attese DL 14 (ogni 50.000 ab)	USCA attese O. 20/20 (1 per AFT)	USCA al 31.12.20
Centro	1.628.345,00	32,6	45	73
Nordovest	1.274.989,00	25,5	40	53
Sudest	833.634,00	16,7	31	41
RT	3.736.968,00	74,7	116	167

Fonte: dati della Direzione generale "Sanità, welfare e coesione sociale".

I dettagli sulle modalità operative delle USCA sono contenuti nella d.g.r. n. 1573/2020 "Piano di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale territoriale della Toscana di cui all'art. 1 del d.l. n. 34/2020 convertito con l. n. 77/2020".

I successivi interventi della decretazione d'urgenza confermano gli obiettivi già perseguiti con il d.l. n. 14/2020 e dunque il potenziamento dell'assistenza sanitaria mediante piani di riorganizzazione, l'adozione di misure riferite al fabbisogno di personale e alla sua remunerazione, oltre all'introduzione di specifiche deroghe ai limiti posti ai contratti di acquisto di beni e servizi.

Il d.l. n. 18/2020 c.d. "Cura Italia" razionalizzando e ampliando gli interventi di spesa già disposti dal precedente d.l. n. 14/2020, ha attribuito alla Toscana risorse per ulteriori 47,28 milioni che risultano interamente incassate sul capitolo n. 24173. Il loro impiego viene declinato in vari capitoli di spesa riferiti:

¹²¹ L'intervento era diretto a finanziare il reclutamento delle professioni sanitarie nonché di medici specializzandi, attraverso il conferimento di incarichi di lavoro autonomo, o di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi, prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza. Le aziende e gli enti del SSN, verificata l'impossibilità di assumere personale, nonostante il ricorso agli idonei in graduatoria in vigore, potevano conferire incarichi di lavoro autonomo, con durata non superiore ai sei mesi, e comunque entro il termine dello stato di emergenza, a personale medico e a personale infermieristico, collocato in quiescenza, anche non iscritto nel relativo albo professionale per effetto del collocamento a riposo.

- alla remunerazione delle prestazioni correlate alle particolari condizioni di lavoro del personale dipendente delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale impiegato nelle attività di contrasto alla emergenza epidemiologica, ai sensi dell'art. 1 comma 1, (capitolo di spesa n. 24558 con impegni per complessivi 15,76 milioni interamente liquidati nell'esercizio);
- all'assunzione degli specializzandi e al conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario e anche il ricorso agli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore a dirigenti medici, veterinari e sanitari, nonché al personale del ruolo sanitario del comparto sanità e agli operatori socio-sanitari collocati in quiescenza, ai sensi dell'art. 1 comma 3 (capitolo n. 24559 con impegni per 6,3 milioni non liquidati);
- al potenziamento delle reti di assistenza territoriale comprese le attività rese da strutture private e da strutture semiresidenziali ai sensi dell'art. 3 (capitoli n. 24560, 24561 e 24912 con impegni complessivi pari a 25,21 milioni, liquidati per 11,83 milioni); Nello specifico le maggiori liquidazioni pari a 9 milioni a fronte di impegni per 15,12 milioni, sono state dirette ad incrementare la dotazione di posti letto in terapia intensiva e nei reparti di pneumologia e malattie infettive rispettivamente del 50 e 100 per cento rispetto alla dotazione disponibile al 31 dicembre 2019 in attuazione della circolare del Ministero della salute prot. GAB 2627 in data 1° marzo 2020¹²².

In proposito la Regione ha comunicato il raggiungimento degli obiettivi rappresentati nella tabella che segue, secondo cui la dotazione di posti letto in terapie intensive si è incrementata di 220 unità, con un aumento del 62,86 per cento, e quello dei posti letto nei reparti di pneumologia di 406 unità, con una variazione positiva del 101,75 per cento.

Tab. 29 - Variazione posti letto nel biennio 2019-2020.

Descrizione	Anno 2019	Anno 2020	Variazione	% variazione
Numero posti letto terapie intensive	350	570	220	62,86%
Numero posti letto reparti pneumologia	399	805	406	101,75%
Totale posti letto	749	1375	626	83,58%

Fonte: dati della Direzione generale "Sanità, welfare e coesione sociale".

Concludono il quadro relativo ai finanziamenti di parte corrente assicurati dal d.l. n. 18/2020, le risorse di cui all'art. 3, comma 3, che si propongono di fronteggiare la carenza di personale medico e delle professioni sanitarie, (perché ricoverato o in stato contumaciale a causa dell'infezione da Covid-19), mediante l'utilizzo di personale sanitario in servizio presso strutture private accreditate e non consentendo anche l'utilizzo dei locali e delle apparecchiature presenti nelle medesime strutture. Le prestazioni rese da quest'ultime sono indennizzate dal capitolo 24561, con impegni pari a 7,08 milioni liquidati per 2,83 milioni e dal capitolo 26912, recante impegni per 3 milioni non liquidati.

¹²² In alternativa all'impossibilità di raggiungere gli obiettivi fissati dalla suddetta circolare (incremento della dotazione dei posti letto in terapia intensiva e nelle unità operative di pneumologia e di malattie infettive nelle strutture pubbliche e nelle strutture private accreditate mediante le prestazioni acquistate con i contratti in essere alla data del decreto) veniva prevista l'autorizzazione a stipulare per lo stesso scopo, contratti con strutture private non accreditate, purché autorizzate ai sensi dell'articolo 8-ter del d.lgs. n. 502/1992 (art. 3 comma 2 d.l. n. 18/2020).

L'art. 4 del d.l. n. 18/2020, ha infine previsto un contributo di parte capitale diretto all'attivazione, anche in deroga ai requisiti autorizzativi e di accreditamento, di aree sanitarie anche temporanee sia all'interno che all'esterno di strutture di ricovero, cura, accoglienza e assistenza, pubbliche e private, o di altri luoghi idonei, per la gestione dell'emergenza. A tali fini le risorse accertate in bilancio sul capitolo 42573 non sono state incassate ed i relativi impegni sul capitolo 24551 per 3,15 milioni non risultano liquidati.

I contributi statali previsti dal decreto "Rilancio" (d.l. n. 34/2020) per fronteggiare la seconda fase dell'emergenza assegnati alla Regione Toscana sono pari a 105,43 milioni non riscossi al 31 dicembre 2020 (capitolo n. 22576), ma a fronte dei quali sono stati sostenuti pagamenti in coerenza con le finalità di sostegno dell'assistenza territoriale e ospedaliera stabilite dalla legge per 51,88 milioni (capitoli n. 22576 e 22577).

La spesa impegnata nel capitolo 24576, per 78,28 milioni con liquidazioni per 32,35 milioni, è diretta, in particolare, al finanziamento delle azioni previste dall'art. 1 commi 2, 3, 4 e 5,¹²³.

La spesa impegnata sul capitolo 24577, pari a 27,14 milioni con liquidazioni per 19,53 milioni, è invece diretta alle finalità di cui all'art. 2, commi 5, 6, e 7 riguardanti gli incentivi a favore del personale coinvolto nell'emergenza.

Ai contributi fin qui descritti si devono aggiungere i 79,36 milioni previsti dall'art. 2, comma 11, riferiti al contributo trasferito al Commissario straordinario, che non sono accertati nel rendiconto regionale in quanto destinati ad essere erogati a seguito rendicontazione direttamente agli enti sanitari.

Un'ultima tranche di risorse aggiuntive al FSN è stata garantita dall'art. 29, comma 8, del d.l. n. 104/2020 avente la finalità di ridurre le liste di attesa conseguenti alle richieste di prestazioni ambulatoriali, screening e di ricovero ospedaliero non erogate nel periodo dell'emergenza epidemologica. A tali fini, sono previsti specifici tetti sia per il superamento dei ritardi dei ricoveri ospedalieri che delle prestazioni ambulatoriali sia per le prestazioni aggiuntive del personale medico, che per il reclutamento. Le risorse accertate sul capitolo di entrata 22582, pari a 30,12, milioni sono state interamente incassate, ma non risulta alcun pagamento sul corrispondente capitolo di spesa.

¹²³ Consistenti nell'implementazione del sistema di accertamento diagnostico, monitoraggio e sorveglianza della circolazione di SARS-CoV-2, dei casi confermati e dei loro contatti, oltre ad assicurare una presa in carico precoce dei pazienti contagiati, in isolamento domiciliare obbligatorio, dimessi o in isolamento fiduciario. Al fine di disporre temporaneamente di beni immobili per far fronte ad esigenze connesse alla gestione dell'isolamento delle persone contagiate, le regioni possono stipulare contratti di locazione di strutture alberghiere o di altri immobili. Inoltre, le aziende sanitarie provvedono ad implementare le attività di assistenza domiciliare integrata o equivalenti, per i pazienti in isolamento, nonché il supporto per le attività logistiche di ristorazione e di erogazione dei servizi essenziali, con effetti fino al 31 dicembre 2020. I soggetti destinatari dei servizi di assistenza domiciliare integrata sono i pazienti in isolamento domiciliare o sottoposti a quarantena nonché i soggetti affetti da malattie croniche, disabili, con disturbi mentali, con dipendenze patologiche, non autosufficienti, con bisogni di cure palliative, di terapia del dolore. Si prevede, al fine di rafforzare i servizi infermieristici, la possibilità di utilizzare forme di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, con infermieri che non si trovino in costanza di rapporto di lavoro subordinato con strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private accreditate.

Le risorse vincolate per l'emergenza fin qui elencate, al netto del finanziamento di parte capitale, hanno incrementato il FSN per 224,44 milioni di cui risultano incassati 119,01 milioni e pagati 101,28 milioni.

Risorse distinte dal finanziamento del FSN finalizzato all'emergenza epidemiologica, risultano essere anche quelle di cui al capitolo 26914, pari a 2,44 milioni, interamente erogate (così come incassate in entrata) destinate al "Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità" volto a garantire la concessione di un indennizzo agli enti gestori delle stesse strutture.

Si riscontrano poi ulteriori entrate vincolate provenienti dalla Banca d'Italia da destinare all'allestimento di posti letto di terapia intensiva (3,05 milioni) e all'acquisto di kit diagnostici (1,18 milioni) per complessivi 4,24 milioni, interamente incassati ma non erogati. Si deve segnalare infine un ultimo contributo finalizzato al finanziamento di progetti innovativi per l'individuazione di focolai Covid in ambito scolastico pari a 0,8 milioni, incassati parzialmente (0,4 milioni) ma non erogati.

Il flusso dei pagamenti effettuati dalla Regione, spesso in costanza di incassi non realizzati, evidenzia la difficoltà nel gestire risorse vincolate a specifiche finalità, quali ad esempio il reclutamento di personale medico anche specializzando che risultano interamente incassate, ma non erogate; a queste si contrappongono spese liquidate in corrispondenza delle quali non si registrano incassi come quelle riferite al potenziamento dell'assistenza territoriale e ospedaliera (d.l. n. 34/2020); esigue o nulle liquidazioni si riscontrano anche a livello dei capitoli di spesa 24561 e 26912 riguardanti i rimborsi per il potenziamento dell'assistenza territoriale resa, rispettivamente, da strutture private e strutture semiresidenziali. In tutti tali casi il vincolo di destinazione delle risorse appare difficilmente superabile.

13 I dati del modello CE consolidato del SSR del IV trimestre 2020

Al fine di fornire in questa sede una prima rappresentazione degli effetti della pandemia sul Servizio sanitario regionale toscano, si riportano, nella seguente tabella, i dati del conto economico consolidato del IV trimestre già trasmessi per i riscontri del Tavolo per la verifica degli adempimenti.

Le aziende sanitarie destinatarie dei finanziamenti straordinari, come sopra ricordato, erano infatti tenute a dare separata evidenza, nei rispettivi bilanci, ai ricavi e ai costi sostenuti in relazione all'emergenza sanitaria da Covid-19, registrandoli sotto la codifica "COV-20".

Si deve osservare tuttavia che, stante il cronico ritardo della Regione e delle singole aziende nel completare le operazioni di chiusura dei bilanci e l'altrettanto cronico ritardo della Regione nelle operazioni di consolidamento i dati presentati potrebbero subire delle modifiche, anche rilevanti, con l'approvazione definitiva del bilancio consolidato.

Dalla lettura dei valori riportati nella tabella seguente emerge che l'esercizio 2020, a fronte di ricavi e costi complessivi rispettivamente per 8.413,85 milioni e per 8.597,44 milioni, chiude con risultato di segno negativo di 183,58 milioni che riduce la perdita riferibile alla sola gestione Covid ammontante a 265,66 milioni.

La gestione Covid, separatamente considerata, registra infatti ricavi per 251,66 milioni (compresi dei contributi statali) e costi per 517,32 milioni.

La tabella che segue rappresenta il dettaglio delle singole voci.

Tab. 30 - CE consolidato IV trimestre 2020.

(in euro)

RICAVI CE IV TRIMESTRE 2020	Totale	di cui Codice "COV20"
Contributi da Regione e Prov. Aut. per quota F.S. regionale	7.398.528.189	224.445.880
Rettifica contributi in c/esercizio per destinazione ad investimenti	-5.793.065	- 3.633.077
Contributi da regione a titolo di copertura LEA	-	-
Contributi da regione a titolo di copertura extra LEA	10.300.000	-
Utilizzo fondi per quote inutilizzate contributi di esercizi precedenti	7.359.375	-
Altri contributi in conto esercizio	198.994.029	64.995.991
Compartecipazioni	83.682.411	-33.653.680
Payback	107.554.890	-
Altre entrate	133.947.101	- 752.492
Rettifica contributi in c/esercizio per destinazione ad investimenti - altri contributi	-442.104	- 242.104
Costi capitalizzati	132.868.057	500.000
Mobilità attiva intraregionale	-	-
Mobilità attiva extraregionale	346.858.293	-
Totale ricavi	8.413.857.176	251.660.517
COSTI CE IV TRIMESTRE 2020	Totale	di cui Codice "COV20"
Personale	2.759.634.655	160.956.364
Personale ruolo sanitario	2.220.253.658	128.125.701
Personale ruolo professionale	11.972.206	22.602
Personale ruolo tecnico	332.213.587	31.776.799
Personale ruolo amministrativo	160.613.103	454.331
Indennità "De Maria"	34.582.100	576.930
Irap	192.924.918	8.379.693
Beni	1.603.099.775	137.702.925
Beni sanitari	1.575.663.508	131.917.094
Beni non sanitari	27.436.267	5.785.831
Servizi	1.392.369.875	124.659.348
Servizi sanitari	316.421.834	40.859.967
Servizi non sanitari	1.075.948.040	83.799.381
Prestazioni da privato	1.881.849.071	81.205.271
Medicina di base	461.817.404	30.947.521
Farmaceutica convenzionata	434.013.435	-
Sumai - specialistica convenzionata interna	71.635.336	1.187.109
Assistenza specialistica da privato	72.430.246	5.998.996
Assistenza riabilitativa da privato	72.979.329	572.249
Assistenza ospedaliera da privato	225.740.702	11.308.074
Altre prestazioni da privato	413.505.327	30.917.066
Assistenza integrativa e protesica	79.620.059	-
Assistenza psichiatrica residenziale e semiresidenziale (intraregionale)	50.107.232	274.257
Prestazioni da pubblico	140.909.466	3.462.410
accantonamenti	86.431.153	-
oneri finanziari	75.042.746	-
oneri fiscali (netto irap)	21.705.469	-
ammortamenti	223.873.719	1.050.923
mobilità passiva intraregionale	-	-
mobilità passiva extraregionale	207.577.504	-
saldo poste straordinarie	30.084.590	- 6.585.000
rivalutazioni e svalutazioni	4.113.611	-
saldo intramoenia	- 22.174.101	6.490.962
TOTALE COSTI con poste a saldo	8.597.442.450	517.322.895
RISULTATO DI ESERCIZIO	- 183.585.274	- 265.662.378

Fonte: dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Analizzando più specificamente le poste di bilancio, si rileva che i ricavi COV-20 registrano i contributi statali per 224,44 milioni, di cui si è detto nel precedente paragrafo, da cui viene stornata una quota di 3,63 milioni destinata ad investimenti, che integra così il finanziamento statale di parte capitale pari a 3,15 milioni (capitolo di entrata 42573).

Non si può tuttavia fare a meno di notare che, a parte la rettifica dei contributi in conto esercizio destinate a spese di investimento sopra descritta, alcune voci di ricavo riferite alla gestione Covid riportano valori negativi, portando il totale dei ricavi a 251,66 milioni, pari al 3 per cento del totale.

Alla richiesta di fornire informazioni riguardo a tali registrazioni, la Regione, in sede istruttoria ha fornito la seguente risposta: *“L’inserimento di alcuni ricavi con segno negativo nel modello CE del 4° trimestre 2020, relativo all'emergenza Covid-19 vuole evidenziare che tale emergenza, oltre a maggiori costi, ha determinato anche minori ricavi per le aziende sanitarie. Tali minori ricavi sono solo in parte compensati da minori costi, come invece sostiene il Tavolo adempimenti, che pare non voler accettare ricavi con segno negativo nel conto economico Covid-19”.*

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato, sostiene che la modalità di contabilizzazione adottata dalla Regione, per quanto preposta ad evidenziare i minori ricavi determinati dall'emergenza epidemiologica, non sia regolare e non possa essere accettata ai fini della rappresentazione della reale situazione economico patrimoniale del SSR all'esito dell'esercizio 2020, per quanto caratterizzato da accadimenti eccezionali.

L'iscrizione di ricavi negativi determina, infatti, l'alterazione del risultato della gestione, che registra perdite necessariamente sovrastimate rispetto a quelle derivanti dalla comparazione dei ricavi e dei costi effettivi.

Gli elementi negativi della gestione devono essere necessariamente rappresentati tra i costi.

Viceversa, ricavi “negativi” comportano di fatto la creazione di riserve di bilancio utilizzabili per migliorare successivamente il risultato della gestione conseguito (ci si attende in questo senso una riduzione delle perdite registrate), aggiungendo ulteriori elementi di incertezza ad un bilancio già caratterizzato da scarsa trasparenza.

Tra le poste con segno negativo, quella sulle “Compartecipazioni” pari a 33,65 milioni appare interamente riferita ai minori ricavi rispetto a quelli attesi dai *ticket* su prestazioni specialistiche sospese o comunque ridotte nel periodo dell'emergenza pandemica. Il suo ammontare sarebbe frutto di una stima scaturita dal confronto con i ricavi dell'esercizio 2019 e degli esercizi precedenti.

È appena il caso di rilevare, a conferma di quanto poc' anzi sostenuto, che un valore così stimato, non previsto da alcuna norma di legge, conferisce al bilancio una incertezza tale da rendere inattendibile il risultato conseguito, determinando una perdita sovrastimata.

La Regione al riguardo dichiara che *“si tratta già di una perdita netta, nel senso che non è stata parzialmente controbilanciata da minori costi (come invece è avvenuto, per esempio, per i ricavi da libera professione intramoenia), in quanto il costo di gran lunga preponderante connesso ai minori ticket per prestazioni ambulatoriali è stato il costo del personale (si sta parlando di prestazioni che in Regione Toscana, negli anni precedenti, erano state rese da strutture pubbliche, non da privati*

accreditati), che non solo non si è ridotto nel periodo in questione, ma, anzi, è cresciuto in misura considerevole. In altre parole, la riduzione complessiva di ricavi derivanti da ticket, tra il 2019 ed il 2020, è stata di circa euro 48 mln: da questa differenza si è sottratta la quota compensata da maggiori contributi statali (circa euro 14,59 mln), ma restano, comunque, minori ricavi, non compensati da alcunché, per circa euro 33,65 mln”.

La Sezione ritiene che, in ogni caso, i maggiori costi riferiti al personale devono trovare la loro rappresentazione nell'apposita sezione dei costi loro dedicata, senza la necessità di abbattere i ricavi, privando il bilancio della chiarezza e trasparenza richiesta dalle norme del codice civile.

Un ulteriore posta negativa si riscontra alla voce “Altre entrate” che presenta un valore di -0,75 milioni imputabile secondo la Regione ai “*minori servizi soggetti ad emissione di fattura svolti dai dipartimenti di prevenzione delle AUSL*”. Si ribadisce sul punto quanto precedentemente affermato.

Passando all'analisi della parte costi del CE emerge che i costi COV-20 sono pari a 517,32 milioni, che costituiscono il 6 per cento del totale dell'esercizio.

Sul fronte delle spese per il personale si registrano maggiori costi Covid per 160,95 milioni su un totale di 2.759,63 milioni, con un'incidenza del 5,83 per cento.

Al riguardo la Regione, con d.g.r. n. 1509 del 30 novembre 2020, ha dettato gli “*Indirizzi per la predisposizione dei Piani Triennali di Fabbisogno di personale per il triennio 2020-2022 e per l'incremento dei fondi per il trattamento accessorio da parte degli Enti del SSR*” e con successiva d.g.r. n. 49 del 1° febbraio 2021 ha approvato i Piani Triennali di fabbisogno di personale delle aziende sanitarie per il triennio 2020-2022.

Con specifico riferimento agli incentivi, la Regione Toscana ha dichiarato di aver incrementato, con ulteriori risorse libere, il finanziamento aggiuntivo per il personale dipendente del SSN di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 18/2020 di 15,76 milioni (cap. di spesa 24558). La disponibilità ulteriormente aumentata di 11,96 milioni dall'art. 2, comma 6, del d.l. n. 34/2020 (capitolo di spesa 24577). In sede istruttoria, la Regione ha dichiarato che inizialmente aveva ritenuto di poter ulteriormente incrementare le risorse da destinare agli incentivi al personale (incentivi che la d.g.r. n. 535 del 21 aprile 2020 ha legato alla misura di esposizione al rischio di contagio da Covid-19) utilizzando una quota del FSR indistinto, ma successivamente ha ritenuto di sostituire al FSR indistinto una quota del Fondo Sociale Europeo, che, a seguito di un accordo con il Governo statale, è stata destinata alla parziale copertura dei costi dell'emergenza da Covid-19.

Si riporta il prospetto riassuntivo delle risorse destinate, nel 2020, al finanziamento degli incentivi corrisposti al personale del SSR e ad alcune categorie a questo assimilate.

Tab. 31- Finanziamento destinato agli incentivi al personale. (in euro)

Descrizione	Importi
Finanziamento aggiuntivo a valere sul fondo sanitario corrente (art. 1 c.1)	15.760.280,00
Finanziamento aggiuntivo attribuito dal D.L. n. 34/2020 (art. 2 c.6)	11.968.126,00
Finanziamento aggiuntivo con risorse proprie disponibili (art. 1 c.2)	20.414.581,28
Totale	48.142.987,28

Fonte: dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Il costo per l'acquisto di beni legati all'emergenza sanitaria risulta di 137,70 milioni, su complessivi 1.603,09 e rappresenta l'8,59 per cento del totale. In particolare, i costi per beni sanitari sono pari a 131,91 milioni su 1.575,66 (8,37 per cento); di questi 14,12 milioni sono riferiti ad acquisti di farmaci.

Con riguardo all'acquisto di beni non sanitari, quantificati in 5,78 milioni su complessivi 27,43, si riscontra un'incidenza del 21,09 per cento.

La Regione, per gli acquisti in sanità, si avvale dell'Ente di supporto tecnico amministrativo (Estar); l'ente è stato individuato, con nota del Presidente della Regione Toscana del 27 febbraio 2020, quale soggetto incaricato di provvedere all'acquisizione dei Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) e degli altri materiali necessari alla protezione di operatori e utenti del SSR. La Regione ha dichiarato che nello svolgimento di tale attività Estar ha prioritariamente utilizzato i contratti attivi, derivanti da procedure di gara precedentemente svolti in qualità di Centrale di committenza del SSR.

La Regione ha riferito che l'aumento esponenziale dei fabbisogni dei suddetti materiali, unitamente alla grave carenza di disponibilità presso i fornitori tradizionali, ha reso necessario l'effettuazione di numerose procedure di affidamento in regime di estrema urgenza. In tale ambito è stata data applicazione a quanto previsto dall'articolo 3 della Ordinanza della Protezione civile (OCDPC) n. 630 del 3 febbraio 2020. Nello specifico, è stato fatto ricorso alla procedura negoziata ex art. 63, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 50/2016, il cui utilizzo è stato altresì oggetto del Comunicato della Commissione Europea concernente "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19" del 1 aprile 2020.

Si riportano di seguito i valori di dette aggiudicazioni suddivise per macrocategoria di acquisti.

Tab. 32 - Acquisti di beni effettuati da Estar. (in euro)

Categoria	Importo
Arredi	136.243,20
Diagnostica Covid	36.159.111,47
Disinfettanti	1.320.965,00
Dm	4.839.736,80
Dpi	62.007.696,68
Gas Medicali	67.521,92
Altro	419.680,00
Totale	104.950.955,07

Fonte: dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

In relazione agli eventuali pagamenti anticipati per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e di altri dispositivi medicali è stata effettuata una specifica richiesta sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali; in merito la Regione ha fornito la seguente tabella riassuntiva degli esiti degli acquisti anticipati.

Tab. 33 - Acquisti con pagamento anticipato.

(in euro)

N. mandato	Data	Ragione sociale	% acconto	Importo	Note esecuzione fornitura
3065	05/03/2020	Only Italia logistics S.c.a.r.l.	100	547.500,00	Merce pervenuta in ritardo e non conforme. Contenzioso in corso. Materiale sequestrato presso Estar a seguito di provvedimento autorità giudiziaria.
3634	12/03/2020	Magnabosco Guido S.r.l.	100	336,50	Fornitura eseguita correttamente
3636	12/03/2020	Benefit content S.r.l.	100	9.000,00	Fornitura eseguita correttamente
3637	12/03/2020	Obi Italia S.r.l.	100	22.512,79	Fornitura eseguita correttamente
3787	16/03/2020	I.C.R. S.p.a.	100	268.500,00	Fornitura eseguita correttamente
3922	24/03/2020	Bisicur S.r.l.	100	3.612,50	Fornitura eseguita correttamente
3923	24/03/2020	Assoservizi S.r.l.	100	7.164.328,00	Merce pervenuta in ritardo e in numero parziale (n. 180 ventilatori sui 200 ordinati). Contenzioso in corso.
3930	26/03/2020	Antinfortunistica toscana S.r.l.	100	340.000,00	Fornitura eseguita correttamente
3932	30/03/2020	Moretti S.p.a.	100	940.000,00	Fornitura eseguita correttamente
3954	02/04/2020	Lacomes S.r.l.	100	2.258,00	Fornitura eseguita correttamente
4191	03/04/2020	R&C Globe Ltd	100	1.162.000,00	Fornitura eseguita correttamente
5002	15/04/2020	Safe S.r.l.	100	66.300,00	Fornitura eseguita correttamente
Totale forniture				10.526.347,79	

Fonte: dati forniti da D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Si tratta di acquisti per complessivi 10,52 milioni in ordine ai quali sussistono contenziosi sulla fornitura di 7,16 milioni riferita a ventilatori consegnati in ritardo ed in misura parziale oltre a quella di 547 mila euro riferita a merce non conforme, oltreché in ritardo.

Inoltre, Estar è stata destinataria di una raccolta di donazioni che al 31 dicembre 2020 ha raggiunto la soglia di 1,022 milioni, utilizzati prevalentemente per l'acquisto di dispositivi di protezione.

Passando ai costi per servizi, su complessivi 1.392,36 milioni, i costi Covid sono quantificati in 124,65 milioni pari all'8,95 per cento; nello specifico i costi per servizi non sanitari sono prevalenti, attestandosi a 1.075,94 milioni, dei quali il 7,79 per cento riferiti all'emergenza (83,79 milioni). I costi per servizi sanitari sono pari a complessivi 316,42 milioni dei quali 40,85 riferiti al centro di costo Covid (12,91 per cento).

Infine, con riguardo ai costi per "Prestazioni da privato" che ammontano a 1.881,84 milioni, i costi complessivi Covid risultano pari a 81,20 milioni corrispondenti al 4,32 per cento; tra questi, i più significativi sono quelli per "medicina di base" che si attestano a 30,94 milioni (6,70 per cento), le "altre prestazioni da privato" con 30,91 milioni incidono per il 7,48 per cento, l'"assistenza ospedaliera da privato" pari a 11,30 milioni che incide per il 5,01 per cento

e l'“assistenza specialistica da privato” che con 5,99 milioni incide sul totale della spesa relativa, per l'8,28 per cento.

In conclusione, a fronte delle risultanze contabili del CE consolidato SSR del IV Trimestre sopra illustrate, si rileva che rettificando i ricavi Covid e dunque depurandoli dalle poste negative che ne hanno ridotto l'ammontare, si perviene ad un saldo negativo della gestione Covid di 231 milioni rispetto ai 265,66 esposti in tabella.

L'analisi effettuata dalla Sezione ha dunque illustrato sia il risultato della gestione Covid-19 determinato dalla Regione (-265,66 milioni) comprensivo delle poste negative di ricavi, che il risultato rideterminato al netto delle stesse (-231,25 milioni). In sede di controdeduzioni pre-parifica la Regione ha tenuto a precisare quanto segue:

“diversamente da quanto evidenziato, nella contabilità delle aziende sanitarie o della Gsa non è iscritto alcun ricavo negativo: è solo nella colonna in cui si chiede di evidenziare gli effetti sul conto economico 2020 dell'emergenza Covid-19 che si è inteso dare evidenza che tale emergenza non ha avuto effetto solo sull'incremento di alcuni ricavi e costi d'esercizio, ma anche sulla riduzione di taluni ricavi (soprattutto quelli relativi ai ticket), e che anche la riduzione dei ricavi in questione spiega il pesante risultato economico 2020.

L'inserimento nella colonna "di cui codice COV20" di ricavi negativi è stata un'operazione del tutto extra contabile, avente l'obiettivo di dare evidenza al fenomeno descritto in precedenza: una riduzione dei ricavi per la minore attività ambulatoriale ordinaria svolta, a causa dell'emergenza Covid-19, non neutralizzata da una corrispondente riduzione di costi.

Ma nella contabilità e nel CE 4° trimestre completo, sono stati rilevati e vi sono solo i ricavi effettivamente realizzati e non i ricavi ridotti con scritture contabili di storno”.

Al riguardo, si ritiene che la Regione non abbia la facoltà di evidenziare secondo tali modalità l'impatto della pandemia sui bilanci del 2020; le nuove regole di contabilizzazione introdotte mirano infatti a tenere distinte le due gestioni proprio per avere contezza dei maggiori costi dovuti all'emergenza, senza l'esigenza di aggravarli con poste di ricavi negative. D'altra parte la Regione, pur dichiarando di non aver incluso nel calcolo alcun ricavo negativo, nell'ambito della gestione Covid, ha quantificato una perdita che invece ne tiene conto. Si ribadisce la necessità di una misurazione dei due risultati delle gestioni corrispondente il più possibile alle “effettive” manifestazioni di costi e ricavi.

Si ricorda al riguardo che la Regione, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 109, comma 1-ter, del d.l. n. 18/2020, ha svincolato quote di avanzo riferite ad interventi già conclusi o finanziati in anni precedenti per 101,88 milioni ridestinandole alla copertura dei disavanzi sanitari del 2020 conseguenti alla pandemia.

14 Conclusioni

Premessa

L'esame del rendiconto dell'esercizio 2020 non può ovviamente prescindere dagli effetti prodotti dalla pandemia da Covid-19 sulla "parte sanitaria" del bilancio della Regione e, di riflesso, sul bilancio dell'intero Servizio sanitario regionale (SSR).

Nell'esposizione e nell'analisi dei dati contabili del perimetro sanitario si è voluto quindi dare rilievo ai movimenti finanziari conseguenti agli atti gestionali adottati per far fronte ai maggiori costi della sanità pubblica, investita da una crisi senza precedenti.

In questo contesto si è proceduto anche ad un primo e sommario esame dei dati del Conto economico consolidato del SRR toscano del IV trimestre 2020, quantunque non ancora definitivamente approvato alla data della presente relazione.

Il perimetro sanitario

La rilevanza sul piano quantitativo e qualitativo delle risorse pubbliche dirette ad assicurare il diritto costituzionale alla salute, richiede che, come è noto, le entrate e le spese sanitarie siano oggetto di una separata "perimetrazione" all'interno del bilancio regionale e sottoposte a specifiche regole di gestione contabile anche in deroga ai principi dell'armonizzazione.

La perimetrazione costituisce in questo senso il primo di una serie di successivi adempimenti richiesti alle regioni per garantire che le ingenti risorse pubbliche costituenti il Fondo sanitario nazionale (FSN) mantengano la propria destinazione una volta affluite nel bilancio regionale, senza essere distolte dalla propria finalità per alimentare spese di altra natura.

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 dispone che le regioni debbano garantire all'interno dei propri bilanci l'esatta perimetrazione delle entrate e delle spese relative al finanziamento del servizio sanitario, al fine di consentirne la confrontabilità immediata con le risorse indicate negli atti di determinazione dei fabbisogni sanitari nazionali o rese disponibili dalle medesime regioni, dando separata evidenza alle seguenti poste:

in entrata:

- a) Il finanziamento sanitario ordinario corrente, comprensivo della mobilità attiva;
- b) Il finanziamento sanitario aggiuntivo corrente;
- c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;
- d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario;

in spesa, correlativamente:

- a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, comprensiva della mobilità passiva;
- b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;

- c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;
- d) spesa per investimenti in ambito sanitario.

La Regione, su specifica richiesta della Sezione, ha trasmesso l'elenco dei capitoli delle entrate e delle spese costituenti il finanziamento del Servizio sanitario regionale secondo l'articolazione prevista dalla disposizione di legge sopra richiamata e delle ulteriori entrate e spese aggiuntive comprese nel perimetro sanitario, precisando di avere integrato queste ultime con poste relative a specifici progetti non incluse nelle rilevazioni dei precedenti esercizi, ma nondimeno ritenute rilevanti.

La Sezione, esaminata la documentazione prodotta, rileva che permangono anche nell'esercizio in esame diverse criticità nella costruzione del perimetro sanitario.

Si deve constatare in primo luogo che, nonostante l'integrazione, l'elenco trasmesso non esaurisce i capitoli del perimetro sanitario del bilancio regionale che, viceversa, riporta ulteriori poste di entrata e di spesa rispetto a quelle elencate dall'art. 20.

Ciò, in assenza di ulteriori e precise classificazioni, impedisce, o rende comunque più complicata, l'immediata individuazione delle entrate e delle spese relative al FSR e, correlativamente, al finanziamento aggiuntivo, al netto di ulteriori poste contabili comprese nel perimetro, a dispetto delle finalità della perimetrazione.

Le esigenze di verifica della destinazione delle risorse richiedono, del resto, che il perimetro rimanga tendenzialmente stabile nel corso del tempo, consentendo di misurare l'evoluzione delle poste che lo compongono da un esercizio all'altro.

Se pertanto il perimetro può ammettere l'inclusione di ulteriori capitoli riconducibili più o meno direttamente ad interventi in ambito sanitario, esso deve dare immediata evidenza alle entrate e alle spese relative al FSR e alla prestazione dei LEA, consentendone l'immediata confrontabilità anche ai fini dei controlli esterni.

Sotto questo profilo rimane censurabile anche la prassi contabile consistente nella moltiplicazione dei capitoli, ovverosia nella continua creazione di nuovi capitoli in luogo di altri già esistenti nel bilancio, spesso con la medesima denominazione, che, oltre a non apparire giustificata in relazione alla diversa natura dell'entrata o della spesa, compromette la chiarezza e la leggibilità del bilancio stesso.

Si deve poi rilevare che il perimetro sanitario presenta un ulteriore elemento di scarsa trasparenza dato dal fatto che non tutte le spese siano coperte da entrate incluse nello stesso perimetro. Come dimostra lo squilibrio registrato a livello di previsioni definitive di 23,58 milioni che, solo grazie ad un quadro di raccordo fornito dalla stessa Regione, è stato possibile ricondurre a spese sanitarie finanziate da entrate regionali del perimetro ordinario.

Tra queste è compresa, in particolare, la spesa di 8,82 milioni del capitolo 24540 che contabilizza la rata annuale del programma di ripiano delle perdite registrate dal Servizio sanitario regionale per la mancata sterilizzazione degli ammortamenti previsto dall'art. 18 della legge regionale n. 19/2019 e che nel precedente esercizio rendicontato figurava nella parte ordinaria del perimetro.

A fronte dei motivi addotti dalla Regione a sostegno dello spostamento, la Sezione osserva che l'allocazione delle poste passive nel perimetro sanitario a seconda della natura della spesa sostenuta non deve tuttavia pregiudicare l'equilibrio del perimetro stesso laddove la spesa in questione deve essere coperta da entrate regionali che trovano originaria collocazione nel perimetro ordinario.

Se è vero che determinate spese sanitarie, quali ad esempio i ripiani dei disavanzi, devono essere finanziati con entrate proprie regionali, è altrettanto vero che, per come prospettato dalla legge, il bilancio del perimetro sanitario dovrebbe sempre chiudere in pareggio, consentendo l'immediata confrontabilità fra le entrate e le spese destinate al finanziamento della sanità.

Appare pertanto opportuno in questo senso che, come più volte suggerito dalla Sezione, le entrate regionali destinate al finanziamento (aggiuntivo) della sanità siano fatte affluire al perimetro sanitario, eventualmente attraverso l'utilizzo delle partite di giro, in modo da garantirne sempre l'equilibrio interno e la trasparenza agli effetti della dimostrazione della composizione e della destinazione delle risorse sanitarie.

La programmazione in ambito sanitario

Il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) per il 2020 è stato inevitabilmente condizionato dalle nuove e maggiori esigenze di spesa causate dall'emergenza sanitaria.

La legislazione d'emergenza è infatti intervenuta più volte a incrementare il Fondo sanitario nazionale (FSN), aumentando le risorse originariamente programmate e compensando con entrate statali il minor gettito delle imposte regionali che ne garantiscono il finanziamento in via ordinaria.

Il riparto del Fondo, già approvato in sede di Conferenza Stato-regioni con l'intesa del 31 marzo 2020 è stato ridefinito, alla luce dei finanziamenti aggiuntivi successivamente disposti, con la successiva intesa del 17 dicembre 2020.

La quota di Fondo sanitario indistinto assegnata alla Toscana risulta pari a 7.137,07 milioni cui si aggiungono le quote di mobilità per un valore complessivo di 7.278,95 milioni.

Anche per l'esercizio in esame è stata riscontrata la mancata adozione da parte della Regione di alcun specifico atto di programmazione che, sulla base del finanziamento presumibilmente riconosciuto, definisse i principali interventi di spesa in materia di sanità, con particolare riferimento alla ripartizione del fondo tra i singoli enti del SSR.

La Regione ha confermato al riguardo che non è propria consuetudine adottare un provvedimento formale di programmazione dell'impiego delle risorse del FSR per singoli livelli di assistenza e di ripartizione tra gli enti del SSR, rinviando sotto quest'ultimo profilo ai criteri enunciati nel Piano sanitario sociale integrato 2018/2020 approvato con deliberazione consiliare del 9 ottobre 2019.

La Sezione osserva sul punto che tale documento non può assolvere questa funzione, posto che vi sono enunciati solo i criteri generali di ripartizione del Fondo tra i singoli enti del

SSR che, viceversa, dovrebbero trovare concreta applicazione già in sede programmatica in un documento che definisca in via preventiva la suddivisione delle risorse stimate per l'anno.

Una corretta programmazione sanitaria appare del resto tanto più necessaria, laddove, come accaduto nel 2020 il servizio sanitario si trovi a fronteggiare una emergenza quale quella costituita dalla pandemia da Covid-19.

Non vi è dubbio in questo senso che la necessità di affrontare nuove e maggiori spese di carattere straordinario, anche attraverso variazioni di bilancio degli originari impieghi, potrà essere gestita in maniera più efficiente se la struttura ha già ragionevole contezza delle risorse che saranno assegnate.

L'obbligo di integrale accertamento e impegno delle entrate e spese del FSR

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 richiede inoltre, come è noto, che le entrate e le spese del perimetro sanitario, o più precisamente le entrate e le spese relative al FSR, siano integralmente accertate ed impegnate nell'esercizio di competenza, indipendentemente dall'esistenza di una obbligazione giuridica perfezionata.

Si tratta di una espressa deroga al principio della competenza potenziata che caratterizza l'intero impianto dell'armonizzazione contabile, onde mantenere la specifica destinazione della spesa sanitaria.

Si vuole con ciò evitare che risorse dirette al finanziamento della sanità non impiegate nell'esercizio si trasformino economie di spesa e confluiscono nel risultato di amministrazione regionale, divenendo passibili di finanziare spese di altra natura o rimanendo comunque soggette ai limiti di applicazione dello stesso.

Per effetto di questa regola la gestione di competenza del perimetro sanitario dovrebbe chiudere, teoricamente, in pareggio tra accertamenti ed impegni, senza prevedere applicazioni di avanzo derivanti da precedenti economie.

Dal raffronto tra le entrate accertate e le spese impegnate nel 2020, al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, pari rispettivamente a 8.268,17 e a 8.302,59 milioni, si riscontra, viceversa, una differenza di 34,42 milioni, in termini di maggiori impegni.

Limitando l'analisi alle entrate ed alle spese comunicate in sede istruttoria dalla Regione, il saldo negativo si attesta a poco più di 21 milioni; in tale ambito, tra le poste riferite al finanziamento aggiuntivo, si rilevano alcune voci di spesa con impegni superiori ai corrispondenti accertamenti di competenza: si tratta, in particolare, delle risorse destinate al "gioco d'azzardo" e al "payback" per un ammontare complessivo di 10,32 milioni.

I maggiori impegni risultano coperti da risorse confluite nel risultato di amministrazione come quote vincolate in precedenti esercizi a dimostrazione del fatto che la gestione ha comunque prodotto economie di spesa in passato confluite nell'avanzo.

Oltre che nelle quote vincolate, l'equilibrio finale fra entrate e spese deve essere verosimilmente ricercato negli accertamenti sulle entrate extraperimetro e, in particolare, quelle che finanziano la rata del reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie (cap. 24550) per 8,82 milioni.

Il fenomeno delle quote vincolate delle entrate sanitarie è stato già riscontrato nelle precedenti relazioni; a fronte dell'obbligo di impegno di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, la Regione è solita procedere in prossimità della fine dell'esercizio alla ricognizione delle spese che non si sono realizzate o che, al sorgere della relativa obbligazione, hanno comportato un minor esborso rispetto alla prenotazione o all'impegno iniziale ex art. 20, provvedendo alla loro eliminazione e al contestuale impegno (o re-impegno) su capitoli di spesa più generici.

Al riguardo la Regione sembra aver abbandonato la prassi gestionale che aveva portato nei precedenti esercizi alla costituzione di molteplici capitoli aventi tutti la denominazione di *"economie sul fondo sanitario da impegnare ex art. 20"* che raccoglievano impegni senza alcuna descrizione della spesa a favore della totalità delle aziende sanitarie, in attesa della definitiva ripartizione. Il rendiconto in esame riporta il capitolo di spesa 24023 *"spese aziende sanitarie da finanziare con economie di esercizi precedenti"* con impegni di competenza per 0,17 milioni e residui passivi per 14,77 milioni.

D'altro canto l'analisi della gestione in conto residui ha rivelato che laddove la minore esigenza di spesa, al perfezionarsi dell'obbligazione giuridica, si manifesti dopo la chiusura dell'esercizio, la Regione procede alla cancellazione (o alla riduzione) di residui passivi già oggetto di impegno generico ex art. 20 con la conseguente necessità di dover porre un corrispondente vincolo nel risultato di amministrazione.

Le quote vincolate afferenti il perimetro sanitario applicate al bilancio 2020 sono state pari a 13,52 milioni su un totale complessivo di 109,13 risultanti dal rendiconto 2019.

Queste hanno assicurato copertura ad impegni di pari importo, mentre per effetto della cancellazione di residui passivi si sono prodotte nuove quote vincolate per 23,19 milioni, per un totale complessivo a fine esercizio di 184,41 milioni con un incremento del 68 per cento rispetto al valore registrato a chiusura del precedente esercizio.

Si deve tuttavia considerare che questo valore risulta comprensivo delle somme svincolate ai sensi dell'art. 109, comma 1-ter del decreto legge n. 18/2020 e destinate dalla Regione alle aziende sanitarie a ripiano dei disavanzi 2020, pari a 101,88 milioni.

Al netto delle predette quote, vincolate sulla base di una disposizione di legge eccezionale, l'ammontare totale dei vincoli sul perimetro sanitario ammonta a 82,53 milioni.

L'apposizione dei vincoli costituisce un espediente contabile che, in un sistema che non contempla *"avanzi sanitari"*, consente comunque di mantenere la destinazione delle entrate finanziate con SSR alle spese per la sanità pubblica, ma che rischia, al contempo, di essere vanificato dai limiti legislativi posti all'applicazione dell'avanzo vincolato, specie per gli enti che versano in disavanzo di amministrazione.

La situazione sopra descritta che incide negativamente anche sulla trasparenza delle operazioni di ripartizione e trasferimento del FSR alle aziende sanitarie, nonché di ripiano perdite delle stesse, denuncia, ancora una volta un difetto di programmazione sanitaria della Regione.

In tale contesto non si comprende come continuino ad essere regolarmente sovrastimati gli impegni relativi agli oneri per il servizio del debito sanitario (e non anche quelli riferiti alla gestione ordinaria).

In sostanza quello che dovrebbe essere un fenomeno decisamente marginale, viene ad assumere nel bilancio della Toscana dimensioni tali da compromettere, se non la regolarità della gestione sanitaria, la sua trasparenza all'interno del bilancio regionale.

La gestione di competenza. Andamento delle entrate e delle spese

Il Fondo sanitario indistinto (FSI), al netto delle entrate riferibili all'emergenza Covid-19 e alla mobilità, registra accertamenti per 7.005,00 milioni, con un incremento sul dato 2019 pari al 2,01 per cento, e riscossioni per 6.500,28 milioni.

Le ulteriori risorse riferibili all'emergenza epidemiologica sono pari a 224,44 milioni, rimosse per 119,01 milioni.

La mobilità sanitaria mostra un saldo attivo di 141,88 milioni (139,28 milioni interregionale e 2,6 internazionale) dato dalla differenza tra accertamenti in entrata per 355,03 milioni e impegni in uscita per 213,15 milioni. Il valore è in peggioramento del 3 per cento rispetto al precedente esercizio.

Il Fondo sanitario vincolato (FSV) di parte corrente evidenzia accertamenti per 167,4 milioni e riscossioni di pari importo.

I finanziamenti sanitari per investimenti, al netto delle risorse destinate all'emergenza epidemiologica (pari a 3,15 milioni non incassati) si attestano a 320,47 milioni (riscossi per 72,77 milioni) rilevando un incremento rispetto all'esercizio precedente del 185,49 per cento.

Con riguardo al finanziamento sanitario aggiuntivo, la Regione ha integrato la "quantificazione" con risorse precedentemente non incluse nel biennio 2018/2019. Queste ultime nell'esercizio in esame si attestano 177,29 milioni; l'inclusione e relativa valorizzazione degli ulteriori capitoli riferibili, in gran parte, a risorse vincolate provenienti dallo Stato, ha così modificato l'ammontare del fondo sanitario aggiuntivo rispetto al biennio precedente.

Nel 2018 e 2019 le risorse qualificate come tali, in sede istruttoria, ammontavano rispettivamente a 100,45 e 127,58 milioni contro gli attuali 109,64 e 180,17 milioni.

La Sezione rileva al riguardo che permane un elevato livello di incertezza sulla individuazione dei capitoli compresi nel perimetro sanitario che costituiscono risorse aggiuntive del Fondo; dall'analisi del perimetro non si comprende il criterio adottato dalla Regione per ricondurre determinate voci di entrata al finanziamento aggiuntivo a dispetto di altre (anche di identica natura) che continuano a permanere nel perimetro sanitario.

A livello complessivo le risorse destinate alla sanità risultano in costante aumento anche senza considerare quelle destinate all'emergenza epidemiologica (pari a complessivi 227 milioni).

Sul fronte della spesa, il FSI, sempre al netto delle risorse Covid-19 e delle quote di mobilità, registra impegni per 7.005,00 milioni corrispondenti agli accertamenti in entrata e pagamenti per 6.589,41 milioni pari al 94,07 per cento in leggera ulteriore riduzione rispetto al precedente esercizio.

Gli impegni riferiti all'emergenza Covid-19, pari a 224,44 milioni corrispondenti ai relativi accertamenti, risultano pagati per 101,28 milioni (45,13 per cento).

Il FSV di parte corrente, registra impegni per 167,40 milioni, al pari dei relativi accertamenti, e pagamenti per 70,7 milioni corrispondenti al 42,23 per cento.

Le risorse destinate agli investimenti, al netto dei fondi Covid-19 (pari a 3,15 milioni non pagati) impegnate per 320,47 milioni, risultano praticamente non pagate (0,17 per cento).

Infine riguardo alle risorse aggiuntive i cui capitoli di spesa, al pari delle risorse in entrata sono stati estesi ad ulteriori fondi del perimetro sanitario, rilevano impegni per 194,19 milioni, pagati per il 23,07 per cento (pari a 44,8 milioni).

Sul piano dei flussi di cassa, se le mancate riscossioni sono completamente compensate dall'anticipazione statale, si rimarca che i pagamenti verso le aziende scontano ancora diverse problematiche legate ai ritardi nella ripartizione del FSR che si riverberano nella gestione dei residui sanitari dell'esercizio.

La gestione dei residui

I residui passivi finali risultano pari a 1.828,21 milioni (70,90 per cento del totale), di cui 1.141,06 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 687,15 milioni conseguenti alla gestione dei residui che evidenzia pagamenti per 1.131,59 milioni ed economie per 24,85 milioni.

Nello specifico, i residui passivi del FSI registrano una capacità di smaltimento rispetto al valore iniziale dell'89,24 per cento, che si riduce al 39,48 per cento considerando l'apporto dei residui da competenza, confermando una prassi gestionale che non riesce ad esaurire in corso d'esercizio i pagamenti di tutte le quote del Fondo nei confronti delle aziende sanitarie. Si consideri inoltre che alcune quote del FSI sono "finalizzate" dalla Regione all'attuazione di progetti o specifici interventi di spesa e liquidate solo al momento della rendicontazione. Lo stesso sistema incide sulla bassa capacità di smaltimento dei residui del FSV.

Ripartizione ed erogazione del fondo

Permangono nel 2020 le criticità già rilevate dalla Sezione riferite all'assegnazione e successiva erogazione del FSR agli enti del SSR, in continuità con i precedenti esercizi, che avvengono in tempi e in modi tali da determinare un inaccettabile disallineamento tra il bilancio della Regione e quelli dei singoli enti.

La Regione, secondo una prassi ormai consolidata, provvede alla ripartizione del FSR tra le aziende sanitarie attraverso una serie di successive assegnazioni, l'ultima delle quali ben oltre la chiusura dell'esercizio: per il 2020 l'assegnazione finale delle risorse è avvenuta con d.g.r. n. 683 del 28 giugno 2021, due giorni prima rispetto alla scadenza fissata, per effetto delle proroghe introdotte dall'art. 3, commi 5 e 6 del d.l. n. 56/2021, per l'adozione dei bilanci.

Il fenomeno, dunque, già accertato da questa Sezione in sede di controllo-monitoraggio sui bilanci dei singoli enti del SSR, e rilevato anche nei precedenti giudizi di parificazione, si riscontra anche nell'esercizio 2020.

La ritardata ripartizione del FSR, comporta inevitabili riflessi sul piano del rendiconto regionale che non può darne riscontro contabile.

A fronte dell'obbligo di integrale impegno del finanziamento sanitario accertato nell'esercizio, come richiesto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, la Regione assume impegni "generici" senza uno specifico beneficiario, per poi individuare i singoli enti del SSR destinatari della spesa con atti successivi di "partizione" che, di regola, avvengono solo al momento dell'effettiva liquidazione negli esercizi successivi a quelli di competenza.

La mancata individuazione degli enti sanitari beneficiari delle quote del FSR si riflette inevitabilmente sulla quantificazione dei crediti vantati dagli stessi nei confronti della Regione, con inevitabili criticità rilevate nei bilanci di queste ultime.

Oltre al già citato art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 che impone alle regioni di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, l'art. 3, comma 7, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, allo stesso modo, richiede alle medesime regioni di erogare per cassa agli enti, entro il 31 dicembre di ogni anno, almeno il 95 per cento delle risorse incassate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario e di quelle autonomamente destinate ai medesimi fini; tale percentuale è stata elevata al 100 per cento per l'esercizio 2020 dall'art. 117, comma 3, del decreto legge n. 34/2020.

Anche per il 2020, è stato riscontrato che le erogazioni agli enti del SSR, per quanto raffrontabili in termini di cassa alla totalità delle entrate riscosse dallo Stato, non risultano imputate in maniera corrispondente alle somme accertate nell'esercizio di competenza, ma anche ad impegni riferibili ad anni pregressi (a partire dal 2008) successivamente "partitati" dalla Regione con l'individuazione del beneficiario all'atto della liquidazione. Tali pagamenti, nella misura in cui si riferiscono ad impegni pregressi partitati nel 2020, non esauriscono gli impegni a valere sul FSR dell'esercizio di competenza, determinando la produzione di ulteriori residui passivi che, in attesa dell'individuazione del beneficiario, costituiscono quote del FSR trattenute dalla Regione.

Nel 2020 le somme riscosse dallo Stato a titolo di finanziamento del FSR ammontano complessivamente a 7.599,13 milioni, di cui 7.496,65 milioni in conto competenza e 102,48 milioni in conto residui.

Tali somme sono state interamente trasferite agli enti del SRR entro il 31 dicembre.

Dei 7.599,13 milioni liquidati dalla Regione e corrispondenti alle risorse incassate dallo Stato per l'anno in questione, 683 milioni anziché 102,48, si riferiscono a risorse pregresse, determinando residui di competenza per oltre 580 milioni; le risorse di competenza sono limitate al 91 per cento del totale; lo scorso anno risultavano pari all'88,27 per cento comprovando l'assenza di alcuna inversione nella gestione delle risorse.

La presenza, ancor oggi, di un significativo ammontare di pagamenti in conto residui, al netto di quelli riscossi dallo Stato, presuppone che il FSR non sia mai interamente trasferito nell'esercizio di competenza e che quote dello stesso permangano nel bilancio regionale destinati ad integrare trasferimenti successivi senza alcuna interruzione di un circolo vizioso che mina profondamente la trasparenza e la leggibilità del bilancio, anche rispetto alla verifica degli adempimenti che coinvolgono il perimetro sanitario.

Si ribadisce che la prassi descritta di sovrapporre la gestione di competenza e la gestione dei residui non consente di verificare dal bilancio regionale l'effettiva destinazione del fondo sanitario di ciascun esercizio e la misura dei pagamenti effettuati e da effettuare sullo stesso, a dimostrazione della reale consistenza dei crediti delle aziende verso la Regione, per le quote del FSR ancora da liquidare.

Il ripiano delle perdite

Le criticità della gestione sanitaria evidenziate e imputabili a difetti di programmazione della spesa uniti ai considerevoli ritardi nell'approvazione dei bilanci degli enti del SSR si riflettono inevitabilmente nelle procedure di ripiano delle perdite degli stessi enti.

Nella gestione contabile del SSR, si riscontra la coesistenza e la concorrenza di perdite di diversa natura che si prestano a molteplici e differenti interventi di ripiano registrati dal bilancio regionale in modo non sempre lineare e trasparente.

Si può infatti distinguere tra perdite "tendenziali", rilevate dalla stessa amministrazione in base all'andamento della gestione sanitaria, perdite "emergenti" segnalate dal Tavolo per la verifica degli adempimenti e perdite "effettive" registrate dal bilancio consolidato del SSR, nel momento dell'approvazione.

Il ripiano delle prime si risolve sostanzialmente in un incremento delle assegnazioni alle aziende per coprire i maggiori costi ed è registrato dal bilancio regionale come trasferimento in conto esercizio. Il ripiano delle "perdite emergenti", più complesso, presenta profili di criticità in termini di scarsa trasparenza. Si tratta di quelle perdite rilevate dal Tavolo degli adempimenti sulla base dei dati del CE consolidato del IV trimestre, quando ancora i bilanci delle aziende sanitarie e della Gestione sanitaria accentrata (Gsa) per la parte in capo alla Regione, non sono ancora chiusi. Le perdite eventualmente rilevate in questa fase sono dette "emergenti" in quanto destinate ad essere rideterminate all'atto dell'approvazione dei bilanci, quando le aziende possono contare sulla definitiva registrazione dei ricavi e dei costi d'esercizio.

Il fatto che gli interventi di ripiano delle predette perdite debbano essere immediatamente adottati e comunicati al Tavolo onde evitare il commissariamento per eccessivo disavanzo, e, d'altro canto, il fatto che la determinazione delle perdite effettive intervenga a distanza di molti mesi, con l'approvazione tardiva dei bilanci e con il completamento delle assegnazioni, comporta non poche "distorsioni" nella registrazione degli stessi provvedimenti di ripiano nel bilancio regionale.

Alla copertura iniziale delle perdite emergenti sono destinate risorse non solo allocate sul capitolo di spesa istituzionalmente dedicato al ripiano delle perdite delle aziende, ma anche su altri capitoli che dovrebbero essere destinati più propriamente ad integrare contributi in conto esercizio a favore delle aziende.

Ove all'atto dell'approvazione definitiva (e tardiva) dei bilanci emerga, come di regola accade, una riduzione (se non un azzeramento) delle perdite emergenti le risorse in eccedenza già destinate al ripiano sono trattenute sul bilancio della Regione oppure riassegnate alle aziende a copertura dei costi di esercizio, con conseguente modificazione degli originari provvedimenti di ripiano i cui riflessi contabili sono registrati, a causa delle ritardate

approvazioni, dal bilancio regionale dell'esercizio successivo. In tal modo si manifesta lo scollamento tra il bilancio regionale e quello del SSR.

Anche per quest'anno le modalità di gestione non hanno subito alcuna correzione, rispetto a quanto rilevato dalla Sezione sia nei precedenti referti che nell'ambito del controllo finanziario della gestione degli enti del SSR.

Alla data della presente relazione non risulta ancora adottato il bilancio consolidato 2019 e le risorse 2020 risultano essere assegnate con delibera di Giunta datata 28 giugno 2021, facendo prevedere l'assenza di alcun miglioramento nella gestione ancora per il biennio a venire. L'ultimo risultato d'esercizio riscontrato, riferito all'esercizio 2019, è quello fissato al 21 dicembre 2020 dalla d.g.r. n. 1655 che, alla luce dei risultati rilevati dal Tavolo degli adempimenti alla data del 29 settembre 2020, ha ridotto la perdita emergente 2019 da 28,15 milioni a 12,88 milioni. Con la suddetta delibera di giunta vengono, dunque, modificati tutti i precedenti impegni su vari capitoli, quali la non autosufficienza e *payback* (di competenza del 2019 e 2020) e, per un solo milione, non precedentemente destinato, sul capitolo istituzionalmente dedicato ai ripiani delle perdite. Le riduzioni sono chiaramente dovute a tutte le successive erogazioni in conto esercizio che la Regione ha effettuato ben oltre la chiusura dei termini.

Si afferma ancora una volta la necessità, al fine di riportare la gestione sanitaria entro i confini della regolarità contabile, che tutte le risorse siano tempestivamente ripartite e che i bilanci siano approvati nei termini di legge di modo che assegnazioni aggiuntive non sopravvengano dopo la fine dell'esercizio e dopo le rilevazioni del Tavolo di monitoraggio, sovrapponendosi ad integrazioni dei contributi in corso di esercizio per prevenire perdite potenziali e con ripiani di perdite effettive alla chiusura dell'esercizio stesso.

L'indebitamento sanitario

Le risorse che nel 2020 sono state destinate al servizio del debito per la parte sanitaria del bilancio regionale, ammontano a 49,41 milioni, contro i 48,58 milioni del 2019.

Si fa riferimento ai pagamenti effettivi e non agli impegni poiché la Regione suole impegnare risorse superiori a quelle realmente liquidate sia per la restituzione del capitale di mutui e prestiti obbligazionari che della relativa quota interessi.

Nel 2020, si osserva una limitazione del fenomeno alle sole quote relative agli interessi, in relazione ai quali gli impegni originari per il servizio del debito di 49,77 milioni, sono stati sovrastimati di 363.465 euro destinati a confluire nelle cc.dd. economie di spese, così come risultano convertiti i residui iniziali riscontrati su tali capitoli per un ammontare complessivo di 1,048 milioni.

La Sezione ha da tempo richiesto l'eliminazione di tali distorsioni; dal canto suo, la Regione le ha ridotte ma non eliminate del tutto.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda la composizione del debito, ovverosia i criteri con cui sono state quantificate le singole quote di rimborso del capitale e degli interessi dei finanziamenti accesi dalla Regione e con cui se ne è disposta la traslazione dal perimetro ordinario a quello sanitario e viceversa.

È stato riscontrato e si continua a riscontrare il continuo trasferimento di parte dei predetti oneri da un perimetro all'altro e, in particolare, dal perimetro ordinario al perimetro sanitario, come già osservato nel capitolo della presente relazione dedicato all'indebitamento regionale.

Dall'analisi della documentazione relativa ai piani di ammortamento dei singoli contratti acquisita in sede istruttoria, è emerso che la ripartizione originaria delle quote tra i due perimetri è continuamente mutata nel corso degli anni, senza che sia stato possibile individuare il criterio adottato. Costi di un mutuo inizialmente allocati per intero nel perimetro ordinario sono stati parzialmente trasferiti nel perimetro sanitario, così come sono stati ritrasferiti al perimetro ordinario costi precedentemente imputati al perimetro sanitario. Peraltro il costo trasferito è risultato essere riferito a volte alla quota capitale, altre volte alla quota interessi e per valori continuamente variabili.

Tendenzialmente è stato tuttavia rilevato un progressivo incremento degli oneri a carico del perimetro sanitario, con un conseguente aggravio di spesa finanziata dal FSR.

I tempi di pagamento degli enti del SSR

Nell'anno in esame, il dato complessivo conferma l'andamento dell'indice in riduzione anche se ancora superiore al termine di legge (60 giorni dal ricevimento della fattura) e pari a 6,5 giorni di ritardo. Registrano valori inferiori al termine di legge, peraltro in aumento rispetto allo scorso anno, la Gsa (-55,5 giorni) e l'ospedale pediatrico Meyer (-13,4). Il miglioramento è più accentuato rispetto a quegli enti che passano da un valore superiore a zero ad uno inferiore quali l'azienda ospedaliera Senese (-10,3), l'Ispro (-8,7) e Fondazione Monasterio (-17). Per i restanti enti sanitari, pur in presenza di valori superiori, si rilevano comunque migliorie generalizzate, ad eccezione dell'azienda ospedaliera Pisana, per la quale l'indice riporta un peggioramento attestandosi a 40 giorni di ritardo.

In generale persistente carenza di liquidità si trovano tutte le aziende sanitarie che continuano a registrare indici positivi, confermati dallo stato ormai permanente di anticipazione di tesoreria; tale situazione si contrappone all'indice riportato dalla Gsa che con il valore -55,5 rende evidente i benefici legati al permanere della liquidità in capo alla Regione prima dei trasferimenti, come più volte rilevato dalla Sezione.

Gli effetti della pandemia da Covid-19 sulla gestione sanitaria toscana

Gli effetti generati dalla pandemia da Covid-19 hanno indotto lo Stato ad intervenire in via d'urgenza in ambito sanitario, attraverso l'emanazione di provvedimenti eccezionali (d.p.c.m. e ordinanze ministeriali) per limitare gli spostamenti e contenere le conseguenze del contagio e attraverso l'emanazione di decreti legge per introdurre misure volte a dotare il Servizio sanitario nazionale degli strumenti necessari per fronteggiare l'emergenza.

Le misure straordinarie poste in essere dallo Stato hanno comportato un incremento delle risorse sanitarie per complessivi 235 milioni, 129,09 dei quali (53,64 per cento) risultano incassati dalla Regione alla chiusura dell'esercizio 2020. Si tratta quasi interamente di contributi di parte corrente, ad esclusione di 3,15 milioni (non incassati) destinati a spese di investimento per l'attivazione di aree sanitarie temporanee.

Sul fronte degli impieghi di tali risorse interamente impegnate, si rileva una capacità di pagamento da parte della Regione del 44,12 per cento, essendo stati erogati 103,72 milioni (molti dei quali in corrispondenza di entrate non incassate), che rivelano una certa difficoltà nell'impiego delle stesse.

Nello specifico le risorse ex d.l. n. 14/2020 pari a 41,6 milioni interamente incassate e pagate per 21,8 milioni, sono indirizzate a sostenere i maggiori costi di personale, consentendo tra l'altro di procedere a reclutamenti straordinari anche in deroga alle norme vigenti (art. 1, comma 1 lett. a) e comma 6). È stato inoltre autorizzato in questo contesto l'incremento del monte ore della specialistica ambulatoriale (art. 5) e l'adozione di misure per favorire il volontariato (sospendendo il regime di incompatibilità), nonché l'istituzione presso le sedi di continuità assistenziale già esistenti di una unità speciale (USCA) ogni 50.000 abitanti per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da Covid-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero (art. 8).

Le risorse attribuite con il d.l. n. 18/2020 pari a 47,28 milioni, totalmente incassate, hanno sostanzialmente confermato le finalità di cui al precedente d.l. n. 14/2020; al 31 dicembre 2020 le stesse risultavano erogate per 27,59 milioni (pari al 58,35 per cento). Sempre al d.l. n. 18/2020 sono riconducibili le risorse di parte capitale destinate ad interventi sulle aree temporanee quantificate in 3,15 milioni non incassati dalla Regione (e non liquidati).

Il d.l. n. 34/2020 ha attribuito al SSR toscano 105,43 milioni (non incassati a fine esercizio) per il potenziamento dell'assistenza territoriale e per gli incentivi al personale; la Regione ha effettuato pagamenti per 51,88 milioni (49,2 per cento).

Il d.l. n. 104/2020 ha destinato 30,12 milioni (totalmente incassati) per interventi finalizzati alla riduzione delle liste di attesa; per tale scopo non risulta alcuna erogazione da parte della Regione.

Il complesso dei contributi così individuati, per un totale di 227 milioni, ha formalmente integrato la dotazione del FSR.

Ulteriori finanziamenti, per complessivi 5,03 milioni, provenienti sia dallo Stato che dalla Banca d'Italia, benché incassati, non risultano erogati per le finalità cui erano destinati (allestimento di posti letto in terapia intensiva, acquisto *kit* diagnostici). Fa eccezione il Fondo sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità, pari a 2,44 milioni, interamente incassati ed erogati.

I dati del modello CE consolidato del SSR del IV trimestre 2020

Una prima rappresentazione degli effetti della pandemia sul Servizio sanitario regionale toscano è da ricercare nei dati del conto economico consolidato del IV trimestre già trasmessi per i riscontri del Tavolo per la verifica degli adempimenti.

Le aziende sanitarie destinatarie dei finanziamenti straordinari erano infatti tenute a dare separata evidenza nei rispettivi bilanci dei ricavi e dei costi sostenuti in relazione all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Si deve rilevare che, stante il cronico ritardo della Regione e delle singole aziende nel completare le operazioni di chiusura dei bilanci e l'altrettanto cronico ritardo della Regione

nelle operazioni di consolidamento, i dati presentati potrebbero subire delle modifiche, anche rilevanti, con l'approvazione definitiva del bilancio consolidato.

Dai dati attualmente disponibili emerge che l'esercizio 2020, a fronte di ricavi e costi complessivi rispettivamente per 8.413,85 milioni e per 8.597,44 milioni, chiude con un risultato di segno negativo di 183,58 milioni che riduce la perdita riferibile alla sola gestione Covid ammontante a 265,66 milioni.

La gestione Covid, separatamente considerata, registra infatti ricavi per 251,66 milioni (compresivi dei contributi statali) e costi per 517,32 milioni.

Si rileva che, a parte la rettifica dei contributi in conto esercizio destinati a spese di investimento, alcune voci di ricavo riferite alla gestione Covid riportano valori negativi, determinando il totale dei ricavi Covid a 251,66 milioni, pari al 3 per cento del totale.

Alla richiesta di fornire informazioni riguardo a tali registrazioni, la Regione, in sede istruttoria ha dichiarato che *“l'inserimento di alcuni ricavi con segno negativo nel modello CE del 4° trimestre 2020, relativo all'emergenza Covid-19 vuole evidenziare che tale emergenza, oltre a maggiori costi, ha determinato anche minori ricavi per le aziende sanitarie. Tali minori ricavi sono solo in parte compensati da minori costi, come invece sostiene il Tavolo adempimenti, che pare non voler accettare ricavi con segno negativo nel conto economico Covid-19”*.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato, sostiene che la modalità di contabilizzazione adottata dalla Regione, per quanto preposta ad evidenziare i minori ricavi determinati dall'emergenza epidemiologica, non sia regolare e non possa essere accettata ai fini della rappresentazione della reale situazione economico patrimoniale del SSR all'esito dell'esercizio 2020 per quanto caratterizzato da accadimenti eccezionali.

L'iscrizione di ricavi negativi determina infatti l'alterazione del risultato della gestione che registra perdite necessariamente sovrastimate rispetto a quelle derivanti dalla comparazione dei ricavi e dei costi effettivi. Gli elementi negativi della gestione devono essere necessariamente rappresentati tra i costi.

Viceversa ricavi “negativi” comportano di fatto la creazione di riserve di bilancio utilizzabili per migliorare successivamente il risultato della gestione conseguito (ci si attende in questo senso una riduzione delle perdite registrate), aggiungendo ulteriori elementi di incertezza ad un bilancio già caratterizzato da scarsa trasparenza.

Con riguardo poi alle singole voci di costo esaminate, si rilevano criticità riguardo alle procedure di acquisto di beni e servizi poste in essere dall'Ente di supporto tecnico amministrativo (Estar); l'ente è stato individuato, con nota del Presidente della Regione Toscana del 27/2/2020, quale soggetto incaricato di provvedere all'acquisizione dei Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) e degli altri materiali necessari alla protezione di operatori e utenti del SSR.

La Regione ha riferito che l'aumento esponenziale dei fabbisogni dei suddetti materiali, unitamente alla grave carenza di disponibilità presso i fornitori tradizionali, ha reso necessario l'effettuazione di numerose procedure di affidamento in regime di estrema urgenza.

In relazione agli eventuali pagamenti anticipati per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e di altri dispositivi medicali è stata effettuata una specifica richiesta sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali; in merito la Regione ha comunicato che su un totale di acquisti con pagamento anticipato di 10,52 milioni sussistono contenziosi sulla fornitura ritardata e parziale di 200 ventilatori per un ammontare complessivo di 7,16 milioni e sulla fornitura di merce non conforme, oltretutto in ritardo, per un valore di 547 mila euro.

L'analisi effettuata dalla Sezione ha dunque illustrato sia il risultato della gestione Covid-19 determinato dalla Regione (-265,66 milioni) comprensivo delle poste negative di ricavi, che il risultato rideterminato al netto delle stesse (-231,25 milioni).

In sede di controdeduzioni la Regione ha tenuto a precisare quanto segue:

“diversamente da quanto evidenziato, nella contabilità delle aziende sanitarie o della Gsa non è iscritto alcun ricavo negativo: è solo nella colonna in cui si chiede di evidenziare gli effetti sul conto economico 2020 dell'emergenza Covid-19 che si è inteso dare evidenza che tale emergenza non ha avuto effetto solo sull'incremento di alcuni ricavi e costi d'esercizio, ma anche sulla riduzione di taluni ricavi (soprattutto quelli relativi ai ticket), e che anche la riduzione dei ricavi in questione spiega il pesante risultato economico 2020.

L'inserimento nella colonna "di cui codice COV20" di ricavi negativi è stata un'operazione del tutto extra contabile, avente l'obiettivo di dare evidenza al fenomeno descritto in precedenza: una riduzione dei ricavi per la minore attività ambulatoriale ordinaria svolta, a causa dell'emergenza Covid-19, non neutralizzata da una corrispondente riduzione di costi.

Ma nella contabilità e nel CE 4° trimestre completo, sono stati rilevati e vi sono solo i ricavi effettivamente realizzati e non i ricavi ridotti con scritture contabili di storno”.

Al riguardo, si osserva che la Regione, pur dichiarando di non aver incluso nel calcolo della gestione Covid alcun ricavo negativo, ha invece quantificato una perdita che ne tiene conto. Si ritiene che la Regione non abbia la facoltà di evidenziare secondo tali modalità l'impatto della pandemia sui bilanci del 2020: le nuove regole di contabilizzazione introdotte mirano infatti a tenere distinte le due gestioni proprio per avere contezza dei maggiori costi dovuti all'emergenza, senza l'esigenza di aggravarli con poste di ricavi negative. Si ribadisce pertanto la necessità di una misurazione dei risultati delle due gestioni il più possibile corrispondente alle “effettive” manifestazioni di costi e ricavi.

CAPITOLO VII

LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI

Sommario: 1. Premessa. - 2. La programmazione 2014-2020 dei fondi SIE. - 2.1 La Governance per la gestione dei fondi europei: sistema di controllo e piano di rafforzamento amministrativo. - 3. La gestione "flessibile" dei fondi Sie in risposta allo *shock* pandemico da Covid-19: azioni intraprese dalla Regione Toscana e risultati conseguiti. - 3.1 La riprogrammazione del Por CREO FESR. - 3.2 La riprogrammazione del Por Ico FSE. - 3.3 La riprogrammazione del Psr FEASR. - 4. Analisi dello stato di attuazione e avanzamento finanziario dei fondi SIE (2014-2020). - 4.1 Il Por CREO FESR. - 4.2 Il Por Ico FSE. - 4.3 Il programma Garanzia Giovani. - 4.4 Il Psr FEASR. - 4.5 Il Po FEAMP. - 4.6 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo. - 5. Controlli e irregolarità. - 5.1 Il Por CREO FESR. - 5.2 Il Por Ico FSE. - 5.3 Il Psr FEASR. - 5.4 Il Po FEAMP. - 5.5 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo. - 5.6 Irregolarità e monitoraggio delle azioni di recupero nei Por CREO FESR, Por Ico FSE e nel Psr FEASR (programmazione 2014-2020). - 6. Considerazioni conclusive.

1 Premessa

La Politica di coesione socioeconomica 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 rinvia il suo fondamento nell'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale recita: *"per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna"*. In base al valore del Pil pro capite, le regioni europee si distinguono in: i) Regioni meno sviluppate, con un PIL pro capite inferiore al 75 per cento della media comunitaria; ii) Regioni in transizione, con un PIL pro capite compreso tra il 75 per cento e il 90 per cento della media comunitaria; iii) Regioni più sviluppate, con un PIL pro capite superiore al 90 per cento della media comunitaria.

In questa cornice, la presente analisi ha ad oggetto la gestione dei fondi europei, limitatamente ai Fondi strutturali e di investimento (di seguito SIE) relativi alla programmazione 2014-2020. Quest'ultima si esplica attraverso Programmi operativi regionali (di seguito denominati Por) 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. Ogni programma operativo viene attivato attraverso l'emanazione, da parte delle Regioni, di specifici bandi a cui partecipano le imprese, gli individui e gli enti interessati.

In tale ambito, la Regione Toscana risulta avere avviato il Por del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014-2020, il Por del Fondo sociale europeo (FSE) 2014-2020, il Programma di sviluppo rurale (Psr) del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) 2014-2020, il Po del Fondo europeo attività marittime e pesca (FEAMP) 2014-2020 e il programma di cooperazione territoriale Italia-Francia marittimo 2014-2020 (Pc-Ifm). A questi ultimi si affianca il programma Garanzia Giovani, finanziato con risorse proprie e con una quota di risorse del FSE.

Nel corso del 2020, la gestione dei fondi SIE è stata incisa dalla diffusione della pandemia da Covid-19, con conseguente esigenza di rimodulazione delle azioni originariamente programmate per indirizzarle a fronteggiare la crisi economica e sanitaria. Al riguardo, nell'ambito del quadro europeo *Coronavirus Response Investment Initiative* sono stati varati i Regolamenti (UE) n. 460/2020 (c.d. CRII) e n. 558/2020 (c.d. CRII+), concernenti misure specifiche volte, rispettivamente, a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari e in altri settori cruciali per il sostegno dell'economia e a consentire, in risposta all'epidemia, una "flessibilità eccezionale" nell'impiego dei fondi SIE. Meritevole di segnalazione è inoltre il Regolamento (Ue) n. 872 del 24 giugno 2020 mediante il quale viene concessa agli Stati membri la facoltà di utilizzare i fondi disponibili nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale per sostenere gli agricoltori e le piccole e medie imprese (PMI) particolarmente colpite dalla crisi.

Il presente capitolo intende, pertanto, riferire: i) sulle iniziative intraprese nell'esercizio 2020 dalla Regione Toscana che trovano fondamento nella "riprogrammazione" prevista dai citati regolamenti e dagli artt. 241 e 242 del d.l. n. 34/2020, nonché sul relativo stato di attuazione al 31/12/2020; ii) sul livello di attivazione degli stanziamenti di competenza dell'esercizio 2020, con l'obiettivo di valutare anche la *performance* annuale conseguita in termini di capacità programmatica e di spesa; iii) sullo stato di attuazione dei predetti programmi al 31/12/2020, operando anche un raffronto con l'originario cronoprogramma nell'intento di rilevare gli eventuali scostamenti e le correlate cause; iv) sugli esiti dei controlli effettuati da parte dei competenti organi e Autorità di *audit* nel corso del 2020, facendo altresì ricorso - limitatamente al Por FESR, al Por FSE e al Psr FEASR - alle informazioni sulle irregolarità estrapolate dalla banca dati IMS-OLAF.

Infine, atteso che l'efficiente ed efficace gestione dei fondi europei richiede il potenziamento delle capacità amministrative, organizzative e tecniche delle strutture all'uopo deputate (c.d. *capacity building*), congiuntamente alla previsione di adeguati presidi di controllo tesi a rilevare tempestivamente eventuali irregolarità e a vagliare il corretto funzionamento dell'intero sistema di *governance* dei fondi, è stata condotta un'analisi sullo stato di attuazione - al 31/12/2020 - del Piano di rafforzamento amministrativo (c.d. PRA), adottato dalla Regione Toscana, con particolare riguardo alle azioni e agli obiettivi conseguiti nell'esercizio 2020.

2 La Programmazione 2014-2020 dei fondi SIE

La programmazione 2014-2020 è disciplinata a livello generale nel Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1303 del 17 dicembre 2013. 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)¹²⁴; iv) Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); v) Fondo europeo per affari marittimi e pesca (FEAMP).

Ognuno di tali fondi presenta proprie finalità e regole definite in dettaglio dai successivi regolamenti comunitari¹²⁵. L'obiettivo primario del programma è rivolto al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale concorrendo così alla realizzazione delle linee strategiche d'intervento di Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Con l'avvio della programmazione 2014-2020 risulta mutata l'architettura complessiva delle politiche di coesione per i fondi SIE. Agli obiettivi "convergenza" e "competitività regionale ed occupazione" della programmazione 2007/2013 si è sostituito l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" (Ifco).

Il ciclo di programmazione degli interventi 2014-2020, per l'Italia, ha preso avvio con l'approvazione da parte della Commissione europea in data 29 ottobre 2014 dell'Accordo di partenariato¹²⁶. Quest'ultimo è stato modificato con la decisione di esecuzione C (2018) 598 *final*, dell'8 febbraio 2018, per includere le maggiori risorse comunitarie assegnate all'Italia rispetto a quanto stabilito nel 2014, a seguito dell'adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 connesso all'evoluzione del reddito nazionale lordo. L'Accordo di partenariato si sviluppa su 11 obiettivi tematici¹²⁷ comuni a tutti i fondi, in base al quale gli Stati membri dovranno declinare gli interventi da realizzare nell'ambito dei diversi programmi operativi. La dotazione finanziaria complessiva, europea e nazionale in cofinanziamento, ammonta a 73,41 miliardi di euro.

Al fine di ottimizzare il rispetto della tempistica degli interventi finanziati, sono previste verifiche dei risultati conseguiti in termini sia di assegnazione della riserva di efficacia ex art. 20 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013 sia di disimpegno automatico. Più in dettaglio, per "riserva di efficacia" si intende riferirsi ad una quota finanziaria condizionata, pari al 6 per cento della dotazione complessiva (al netto dell'assistenza tecnica), che sarà definitivamente assegnata alle Regioni solo a seguito della verifica da parte della Commissione europea, per

¹²⁴ Il Fondo di coesione offre assistenza finanziaria ai paesi dell'Unione che presentano un reddito nazionale lordo inferiore al 90 per cento della media Ue. L'Italia non rientra nel suddetto valore e pertanto non risulta inclusa nel programma.

¹²⁵ Reg. (Ue) n. 1303/2013, relativo al FESR; Reg. (Ue) n. 1304/2013, relativo al FSE; Reg. (Ue) n. 1300/2013 relativo al Fondo di coesione; Reg. (Ue) n. 1305/2013, relativo al FEASR; Reg. (Ue) n. 508/2014, relativo al FEAMP.

¹²⁶ Si precisa che risultano esclusi dall'Accordo di partenariato i programmi di Cooperazione territoriale europea (Cte) nel quale rientra il programma di cooperazione Italia- Francia marittimo, che trova specifica disciplina nel regolamento (Ue) 17 dicembre 2013, n. 1299.

¹²⁷ Gli undici obiettivi dell'Accordo di partenariato, elaborati sulla base di tre linee strategiche che si allineano ai macro-obiettivi di Europa 2020, sono i seguenti: 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2) migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3) promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il Feasr) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il Feamp); 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6) tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8) promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà; 10) investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente; 11) rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

ogni programma, del conseguimento degli obiettivi fisici e finanziari di medio termine definiti in fase di programmazione.

Parimenti rilevante è la c.d. regola del disimpegno automatico, che si riarticola in “n+3” ai sensi dell’art. 136 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013. Nello specifico, la Commissione procede, in un programma operativo, al disimpegno della parte dell’importo che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello dell’impegno di bilancio. Pertanto, la verifica del raggiungimento del *target* si definisce al 31 dicembre 2018; il mancato conseguimento dei *target* intermedi determina la perdita dell’assegnazione della “riserva di efficacia” e comporta, nei casi più gravi, la sospensione dei pagamenti. Specifiche regole procedurali sono dettate dal Regolamento di esecuzione (Ue) n. 215/2014 della Commissione europea del 7 marzo 2014.

Al fine di limitare il mancato raggiungimento dei *target* e limitare il rischio di disimpegno, la Regione Toscana, con delibera della Giunta regionale n. 13 del 10 luglio 2017, ha fornito gli indirizzi operativi, comuni a tutti i fondi, per l’utilizzo dell’istituto dell’*overbooking*, rimandando ai successivi atti specifici per ogni singolo programma la definizione delle condizioni per l’ammissibilità di tali progetti.

Sulla base di quanto rappresentato, nella cornice delineata dall’Accordo di partenariato per l’Italia, sono stati, quindi, 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 ammontano a 2.779,3 milioni, come riportato nella tabella seguente.

Tab. 1 - 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.

2.1 *La Governance per la gestione dei fondi europei: sistema di controllo e piano di rafforzamento amministrativo*

Per gestire e sottoporre a controllo ciascun programma operativo, il Regolamento (UE) n. 1303/2013, agli artt. 125-127, individua tre specifici soggetti: l'Autorità di gestione, incaricata della gestione e del controllo del programma; l'Autorità di certificazione, deputata a verificare lo stato delle spese e trasmettere le domande di pagamento alla Commissione europea; l'Autorità di Audit, indipendente dalle altre due, quale responsabile della verifica e della attestazione alla Commissione europea del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dei programmi e della loro affidabilità.

Oltre alla corretta individuazione degli attori istituzionali della *governance*, l'efficiente ed efficace gestione dei fondi europei richiede il potenziamento delle capacità amministrative, organizzative e tecniche delle strutture all'uopo deputate (c.d. *capacity building*). In questa direzione, particolare attenzione riveste nell'ambito della programmazione 2014-2020 il piano di rafforzamento amministrativo (PRA), previsto dall'Accordo di partenariato.

Più in dettaglio, il PRA mira a definire una strategia trasversale di miglioramento amministrativo, organizzativo e tecnico, finalizzata ad accrescere le *performance* delle operazioni finanziate dai programmi europei del ciclo 2014-2020. A fine 2014, la Regione Toscana con delibera della Giunta regionale n. 1194 del 15 dicembre 2014 ha adottato una prima versione del PRA per migliorare la propria capacità di gestione e controllo. Tale piano prevede, per il biennio 2015-2016, la realizzazione di interventi di semplificazione legislativa e procedurale, un'analisi organizzativa del personale assegnato alle strutture di gestione, interventi sulle funzioni trasversali e sulle funzioni comuni, oltre all'adeguamento dei sistemi informativi in funzione del miglioramento dei tempi di risposta ai beneficiari.

Con delibera della Giunta regionale n. 782/2018 è stata approvata la versione definitiva del PRA (fase II) 2018-2019, successivamente rivista con d.g.r. n. 783/2020, la quale ha altresì prorogato al 31/12/2020 il termine ultimo di attuazione di alcuni interventi preesistenti (allegato B della delibera n. 783/2020) e approvato 20 interventi di semplificazione legislativa e procedurale.

L'architettura complessiva del PRA (fase II) si pone in stretta continuità con le azioni programmate e realizzate nella precedente fase. In particolare, sono stati individuati i seguenti obiettivi generali: *i)* migliorare l'efficienza della struttura di gestione dei programmi comunitari; *ii)* garantire la rispondenza, anche in termini di efficacia, degli interventi definiti dagli organi di indirizzo politico; *iii)* comprimere i tempi di espletamento delle procedure amministrative nel rispetto dei vincoli (anche temporali) previsti dalla legge; *iv)* sostenere, promuovere ed accompagnare l'attuazione dei Por migliorando anche in termini qualitativi la realizzazione degli interventi lungo tutte le fasi dell'iter amministrativo, incluse quelle istruttorie, di valutazione e di rendicontazione; *v)* garantire il raggiungimento dei *target* comunitari previsti dal regolamento; *vi)* migliorare la programmazione degli interventi con un più stretto legame alla programmazione finanziaria di bilancio con proiezione triennale; *vii)* ridurre gli oneri amministrativi ai soggetti coinvolti a diverso titolo nelle fasi di programmazione, gestione e controllo; *viii)* aumentare la diffusione delle opportunità di

finanziamento, la pubblicità delle operazioni programmate e finanziate, la trasparenza dell'attività degli uffici regionali.

Dall'esame della documentazione versata in atti, si evince un più che adeguato livello di attuazione del PRA al 31/12/2020. Le azioni poste in essere hanno riguardato principalmente interventi di semplificazione, misure sul personale e altre attività "trasversali".

Con riguardo ai primi, si registrata una buona *performance*, essendo stati completati tutti gli interventi entro il 31/12/2020, come previsto. Sul punto, in sede istruttoria, la Regione Toscana ha precisato altresì che i soggetti responsabili continueranno a valutare l'introduzione di ulteriori forme di semplificazione con l'obiettivo di aumentare l'efficienza e velocizzare alcune fasi di gestione dei programmi europei, snellire alcune procedure legate alla gestione e rendicontazione, ridurre il carico amministrativo anche nei confronti di beneficiari e destinatari delle azioni.

Parimenti anche gli interventi sul personale sono stati posti in essere secondo il cronoprogramma definito. In sede istruttoria, la Regione Toscana ha precisato che, a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19, nel corso dell'annualità 2020 le attività sono proseguite in videoconferenza, ma nel rispetto della tempistica programmata (es. attività formative, Progetto Scambio PA).

In merito alle attività trasversali, la Regione Toscana riferisce che lo staff delle Autorità di Gestione, organismo di coordinamento della programmazione europea presieduto dal Direttore Generale della Giunta Regionale, ha garantito, anche nel corso dell'annualità 2020, un costante presidio della Direzione Generale sull'attuazione delle politiche europee al fine di esaminare, con una visione unitaria, le criticità e sostenere le azioni correttive da adottare.

3 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 2020, la crisi sanitaria da Covid-19 ha richiesto l'adozione di decisioni rapide a tutela dell'incolumità pubblica; tali misure - progressivamente sempre più restrittive - hanno generato rilevanti contraccolpi sulle prospettive economiche a livello globale. In un contesto caratterizzato da una diffusa debolezza congiunturale, gli effetti della pandemia si sono proiettati anche sul tessuto economico e sociale della Regione Toscana. Più in dettaglio, le misure restrittive interne e la recrudescenza dei contagi hanno inciso in modo considerevole sul commercio estero, soprattutto nei settori della moda e della meccanica, sui flussi turistici, sulla redditività del settore produttivo e sull'occupazione, in particolar modo nei settori del terziario commerciale e del lavoro autonomo nonché nell'occupazione femminile¹²⁸.

Tali criticità hanno richiesto l'adozione di misure tempestive e coordinate per contrastare e mitigare gli effetti sanitari, economici e sociali della pandemia, avviando la ripresa attraverso una mobilitazione di tutte le risorse disponibili.

¹²⁸ In tal senso, si v. Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia della Toscana*, n. 9 (giugno 2020) e Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia della Toscana. Aggiornamento congiunturale*, n. 31 (novembre 2020), disponibili su <www.bancaditalia.it>.

Ciò è avvenuto a un duplice livello: sovranazionale e domestico. In ordine al primo, nell'ambito della programmazione della politica di coesione 2014-2020, la Commissione europea ha adottato specifiche iniziative denominate “*Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)*” e “*Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)*”, al fine di garantire agli Stati membri l'immediata disponibilità di risorse finanziarie derivante dai Fondi UE. Tali iniziative sono state attuate, rispettivamente, con il Regolamento (UE) n. 460 del 30 marzo 2020, concernente misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta alla pandemia Covid-19, e il Regolamento (UE) n. 558 del 23 aprile 2020, concernente misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi SIE in risposta alla pandemia Covid-19.

In estrema sintesi, le iniziative CRII e CRII+ mirano a: *i) impiegare i finanziamenti della politica di coesione a sostegno dei settori più a rischio a causa della pandemia, quali la sanità, le PMI e il mercato del lavoro e rendicontare alla Commissione europea le spese sostenute per far fronte alla crisi sanitaria, economica e sociale; ii) adeguare i piani operativi alle nuove esigenze attraverso procedure semplificate; iii) utilizzare il periodo contabile luglio 2020/giugno 2021 per rendicontare spese a totale carico del bilancio Ue, con possibilità di elevare temporaneamente il tasso di cofinanziamento dell'UE al 100 per cento.*

Ai due pacchetti di modifiche dei regolamenti vigenti, si è aggiunto, a maggio 2020, il dispositivo finanziario *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe package (REACT EU)* che ha elevato di 55 miliardi la dotazione delle risorse della coesione 2014-2020, di cui circa 13,5 miliardi destinati all'Italia, da programmare per interventi e misure contro la crisi e contribuire alla ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia. In data 23 dicembre 2020, l'Unione europea ha adottato il Regolamento (UE) n. 2221/2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza (REACT-EU).

In linea con le iniziative CRII e CRII+, a livello nazionale sono stati introdotti gli articoli 241 "*Utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il contrasto all'emergenza Covid-19*" e 242 "*Contributo dei Fondi strutturali europei al contrasto dell'emergenza Covid-19*" del d.l. n. 34/2020, convertito con l. n. 77/2020. Tali disposizioni prevedono, in particolare: *i) meccanismi di facilitazione delle scelte di riprogrammazione, assicurando la prosecuzione degli impegni già assunti nell'ambito della programmazione 2014-2020 anche con risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC); ii) la rendicontazione delle spese sostenute per l'emergenza per far fronte alla crisi sanitaria, economica e sociale, anticipate da parte dello Stato, utilizzando, per l'anno contabile 2020/2021, il tasso di cofinanziamento al 100 per cento a carico dell'Unione europea, così come previsto dai nuovi Regolamenti UE. Le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali verranno riassegnate alle stesse Amministrazioni che hanno proceduto alla rendicontazione, fino a concorrenza dei rispettivi importi, per essere destinate alla realizzazione di programmi operativi complementari, vigenti o da adottarsi.*

In tale cornice regolamentare, sono stati sottoscritti dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale specifici accordi con Amministrazioni Centrali e Regionali volti a definire regole comuni per le riprogrammazioni. Al riguardo, la Regione Toscana ha stilato un accordo con il

Ministero per il Sud e la Coesione territoriale¹²⁹, con il quale si prevede l'opportunità di utilizzare i Fondi SIE del FESR e del FSE come una delle principali fonti finanziarie da attivare nell'immediato in funzione anticrisi, con riguardo sia alle spese per l'emergenza sanitaria sia alle misure di sostegno economico, occupazionale e sociale del Paese.

L'Accordo ha individuato 5 priorità strategiche: *i)* emergenza sanitaria, per complessivi 70 milioni; *ii)* istruzione e formazione, per complessivi 5 milioni; *iii)* attività economiche, per complessivi 141 milioni; *iv)* lavoro, per complessivi 18,7 milioni; *v)* sociale, per complessivi 30 milioni.

Il contributo da utilizzare è stato stabilito in 264,7 milioni, di cui 168,1 milioni a valere sul Por FESR e 96,6 milioni a valere sul Por FSE; trattasi di importi relativi ad interventi che non erano stati ancora attivati. Successivamente, il Por FESR ha deprogrammato 13,4 milioni a favore del Por FSE. Pertanto, l'ammontare di risorse con cui il Por FSE contribuisce alla strategia definita dall'Accordo è pari a 110 milioni; il contributo del Por FESR, invece, si riduce a 154,7 milioni. L'accordo prevede anche che gli interventi deprogrammati dal Por FSE e dal Por FESR trovino copertura con nuove risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), le quali garantiranno il conseguimento degli obiettivi prefissati.

Da ultimo, ulteriori iniziative sono state intraprese in attuazione al Regolamento (Ue) n. 872/2020 del 24 giugno 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013, prevedendo misure specifiche volte a fornire un sostegno temporaneo nell'ambito del FEASR. Le ampie restrizioni agli spostamenti messe in atto negli Stati membri e la chiusura obbligatoria di negozi, mercati all'aperto, ristoranti e altri esercizi ricettivi, hanno creato perturbazioni economiche del settore agricolo e nelle comunità rurali nonché causato problemi di liquidità e flussi di cassa per gli agricoltori e per le piccole imprese attive nel settore della trasformazione, commercializzazione o sviluppo di prodotti agricoli. In questo contesto, il Regolamento citato consente agli Stati membri di utilizzare i fondi disponibili nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale esistenti al fine di sostenere gli agricoltori e le piccole e medie imprese (PMI) particolarmente colpite dalla crisi.

Nei paragrafi successivi si riferisce sulle specifiche azioni attuate e sui primi risultati conseguiti nell'ambito delle operazioni di riprogrammazione del Por FESR, FSE e del Psr FEASR.

3.1 La Riprogrammazione del Por CReO FESR

Al fine di analizzare le iniziative intraprese nell'esercizio 2020 dalla Regione Toscana che trovano fondamento nella "riprogrammazione" prevista dai regolamenti CRI e CRII+ e dagli artt. 241 e 242 del d.l. n. 34/2020, con nota del 22 aprile 2021 (*prot.* 4255) il Magistrato istruttore richiedeva di fornire informazioni sui seguenti aspetti tematici: *i)* ammontare della dotazione finanziaria complessiva interessata dalle operazioni in esame e dettaglio degli Assi di priorità, incisi dalle operazioni di "riprogrammazione" e "deprogrammazione"; *ii)* impegni e pagamenti effettuati nell'esercizio 2020 sulla spesa oggetto di riprogrammazione, nonché eventuale importo totale della spesa dichiarata e certificata nell'esercizio 2020; *iii)* ripartizione

¹²⁹ Tale accordo è stato formalizzato con la delibera della Giunta Regionale n. 855 del 9 luglio 2020.

dei flussi di spesa riprogrammati nel 2020 per l'emergenza sanitaria (impegni e pagamenti) in base alla classificazione per tipologia di beneficiario; *iv*) risultati conseguiti (sostegno alle imprese, istruzione, sanità etc.); *v*) impatto delle misure "eccezionali" di riprogrammazione adottate sul conseguimento degli obiettivi della politica di coesione sociale, correlati agli assi di priorità e alle relative azioni del Por FESR sui quali hanno inciso le scelte di riprogrammazione adottate ai sensi dei Regolamenti (UE) CRII e CRII+ e del D.L. n. 34/2020 (artt. 241 e 242).

A riscontro della predetta nota, la Regione Toscana forniva i chiarimenti richiesti, producendo altresì la relativa documentazione di supporto.

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 prima riprogrammazione, approvata dalla Commissione europea con decisione di esecuzione C(2020) 3538 del 26 maggio 2020, ha riguardato: i) lo spostamento di risorse dagli Assi 1, 2 e 5 all'Asse 3 per complessivi 15,06 milioni e la rimodulazione delle risorse all'interno dell'Asse 3 per 4,94 milioni a vantaggio della nuova Azione 3.6.1 "Potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche", al fine di massimizzare ed ampliare le forme di sostegno all'accesso al credito; ii) la rimodulazione delle risorse e l'inserimento nell'Asse 1 a favore della nuova sub)Azione 1.4.1.b "Sostegno alla creazione e al consolidamento di start-up innovative (Fondo rotativo)".

La seconda riprogrammazione, invece, ricade nel perimetro applicativo del richiamato accordo stipulato tra Regione Toscana e Ministero per la Coesione territoriale. Essa è stata approvata dal Comitato di sorveglianza, con procedura scritta d'urgenza, aperta il 24 luglio e chiusa il 31 luglio 2020 e, successivamente, dalla Commissione europea con decisione di esecuzione C (2020) 5850 del 25 agosto 2020; la Giunta regionale ne ha preso atto con d.g.r. n. 1206 del 7/9/2020.

Le operazioni di riprogrammazione del Por FESR hanno riguardato tre macroaree di intervento: Attività economica, Emergenza sanitaria e Istruzione e formazione. Come si evince dalla figura che segue, la maggiore concentrazione di risorse è stata disposta a favore del "settore" attività economica per un importo pari a 141 milioni, cui seguono l'emergenza sanitaria (10 milioni) e l'istruzione (3,7 milioni).



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

In sede istruttoria è stato richiesto alla Regione di fornire evidenze sull'impatto della riprogrammazione del Por FESR sulla dotazione finanziaria (anno 2020) all'1/1/2020, distintamente per Asse e per relative quote UE, Stato e Regione, avendo cura altresì di precisare i relativi importi al 31/12/2020 (cfr. tabella seguente).

Tab. 2 - Impatto della Riprogrammazione CRII e CRII+ sulla distribuzione della dotazione delle risorse del Por FESR 2014-2020 per Asse. (in euro)

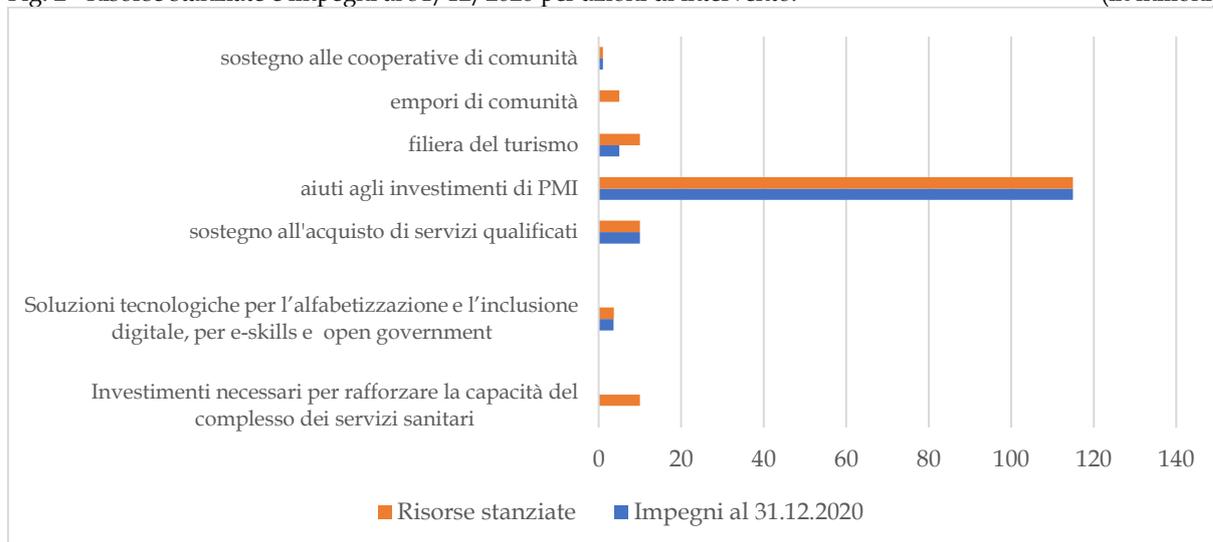
Asse	Quota UE		Quota Stato		Quota Regione Toscana	
	Iniziale 01/01/2020	Riprogrammato (post riprogrammazione ex Reg. CRII, CRII+ e dl n. 34/2020)	Iniziale 01/01/2020	Riprogrammato (post riprogrammazione ex Reg. CRII, CRII+ e dl n. 34/2020)	Iniziale 01/01/2020	Riprogrammato (post riprogrammazione ex Reg. CRII, CRII+ e dl n. 34/2020)
Asse 1	22.046.814,61	20.482.739,52	15.432.770,16	14.337.917,04	6.614.044,48	6.144.821,76
Asse 2	5.778.249,15	1.034.782,25	4.044.774,45	724.347,58	1.733.474,78	310.434,66
Asse 3	8.909.606,13	21.824.030,32	6.236.724,14	15.276.821,17	2.672.881,78	6.547.209,07
Asse 4	14.893.082,80	3.823.054,53	10.425.158,05	2.676.138,31	4.467.924,77	1.146.916,34
Asse 5	2.250.162,93	-	1.575.113,85	-	675.049,25	-
Asse 6	3.726.270,89	3.726.270,89	2.608.389,52	2.608.389,52	1.117.881,29	1.117.881,29
Asse 7	2.400.174,49	2.400.174,49	1.680.122,14	1.680.122,14	720.052,34	720.052,34
Totale	60.004.361,00	53.291.052,00	42.003.052,31	37.303.735,76	18.001.308,70	15.987.315,46

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

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, finalizzato al concorso alla spesa per interventi in risposta all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Nella figura che segue viene fornita evidenza del complesso delle risorse stanziare e impegnate al 31/12/2020 per ciascuna azione di intervento, rientrante nelle macro-aree interessate dalla riprogrammazione CRII e CRII+ (attività economica, emergenza sanitaria e istruzione e formazione).

Fig. 2 - Risorse stanziare e impegni al 31/12/2020 per azioni di intervento. (in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Meritevole di attenzione è l'azione di sostegno alla filiera del turismo, in relazione alla quale risultano impegnati al 31/12/2020 5 milioni su 10 milioni di risorse stanziare. Si rammenta, sul punto, come il sostanziale blocco dei flussi turistici – unitamente, ad esempio, agli scambi commerciali, alla contrazione della domanda per beni e servizi – hanno costituito

uno dei principali canali di trasmissione dello *shock* pandemico al sistema economico. In sede istruttoria, la Regione Toscana ha precisato che dovranno essere approvati ulteriori indirizzi per la filiera del turismo, di guisa da allocare i restanti 5 milioni di risorse stanziare.

La parte più cospicua di risorse è, invece, concentrata sulle azioni di sostegno agli investimenti delle PMI; queste ultime rientrano nella riprogrammazione delle risorse finanziarie a favore dell'Asse Prioritario 3 "*Promuovere la competitività delle PMI*" a vantaggio della Priorità di Investimento 3c "*Sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi*", 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*". A tal fine, sono state introdotte due nuove Azioni, per un ammontare pari a circa 131,00 milioni.

L'obiettivo perseguito è quello di mitigare gli effetti pregiudizievoli dell'emergenza da Covid-19 sulle imprese. In base al sondaggio congiunturale condotto dalla Banca d'Italia lo scorso autunno su un campione di imprese industriali della Regione Toscana con almeno 20 addetti, il fatturato nei primi nove mesi dell'anno 2020 si è ridotto per oltre i tre quarti degli intervistati, rispetto all'analogo periodo del 2019; nel settore della moda il calo del fatturato è stato ancora più marcato e ha interessato quasi nove unità su dieci¹³⁰.

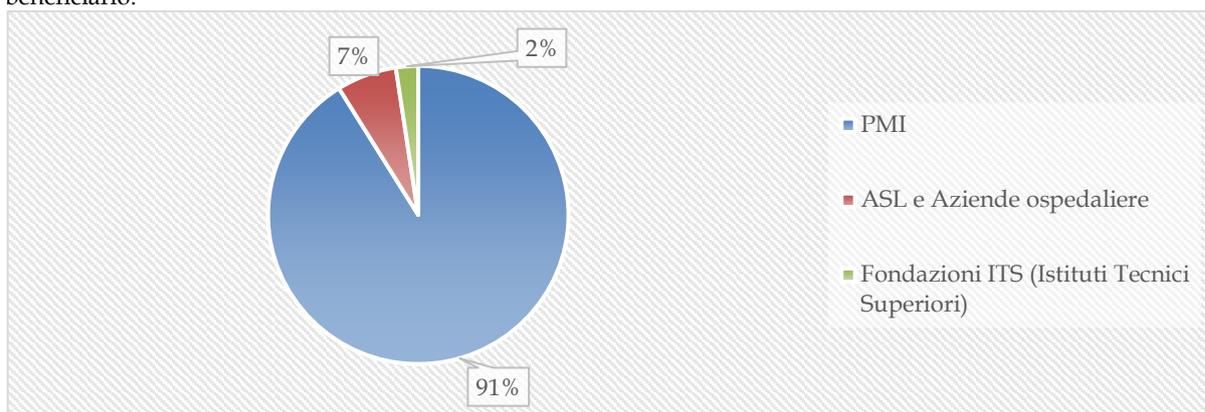
In questo contesto le risorse sono state destinate al sistema regionale delle PMI a sostegno di investimenti nella forma di capitale circolante, investimenti produttivi, processi di digitalizzazione e di acquisizione di servizi qualificati. In sede istruttoria, la Regione Toscana ha precisato che sono inclusi nell'ammontare della dotazione totale dell'Azione in discorso anche interventi a sostegno di investimenti e capitale circolante per le PMI che operano nella forma delle cooperative di comunità, quale aiuto per far fronte agli squilibri sociali che gli effetti economici della pandemia in corso hanno determinato.

Nello specifico, al 31/12/2020, sono state impegnate risorse per contributi agli investimenti delle PMI per un importo pari a 115 milioni; sono state, inoltre, finanziate n. 4.990 imprese in risposta alla crisi sanitaria e socioeconomica. Non è stata certificata la spesa relativa agli interventi riprogrammati.

Come si evince dalla figura che segue, le azioni di intervento sono state, in misura prevalente (91 per cento), destinate alle PMI. Per le restanti percentuali, rispettivamente del 2 per cento e del 7 per cento, risultano beneficiari delle azioni attuate le Fondazioni ITS - Istituti tecnici superiori (2 per cento) e le ASL e Aziende ospedaliere (7 per cento).

¹³⁰ Così, Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia della Toscana. Aggiornamento congiunturale*, n. 31 (novembre 2020), disponibili su <www.bancaditalia.it>.

Fig. 3 - Riprogrammazione CRII e CRII+: distribuzione percentuale delle risorse impegnate al 31/12/2020 per beneficiario.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Con particolare riguardo al sostegno dei laboratori formativi territoriali aperti, rivolto alle fondazioni degli Istituti tecnici superiori (Its) della Toscana, sono stati stanziati 3,7 milioni, di cui 3,6 milioni impegnati a fine anno. Tali interventi rientrano nella riprogrammazione delle risorse finanziarie a favore dell'Asse Prioritario 2 *"Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impegno e la qualità delle medesime"* a vantaggio della Priorità di Investimento 2b *"Sviluppare i prodotti e i servizi delle TIC, il commercio elettronico e la domanda di TIC"* - Azione 2.3.1 *"Soluzioni tecnologiche per l'alfabetizzazione e l'inclusione digitale, per acquisire competenze (e-skills), per stimolare la diffusione e l'utilizzo degli strumenti di dialogo, di collaborazione e partecipazione civica in rete (open government)"*.

L'obiettivo perseguito è quello di colmare il divario sociale che può determinarsi a fronte del perpetuarsi dell'emergenza sanitaria in corso, derivante dall'impossibilità di fornire un adeguato servizio scolastico alla popolazione, *in primis* in riferimento agli istituti regionali di formazione superiore (ITS). Come precisato in sede istruttoria, il contributo regionale è finalizzato a consentire il potenziamento delle dotazioni laboratoriali attraverso soluzioni e dispositivi digitali, facilitando anche forme innovative di didattica e concorrendo ad una efficace risposta all'emergenza occupazionale in corso.

In merito al gruppo di beneficiari "ASL e Aziende ospedaliere", la riprogrammazione delle risorse finanziarie è stata effettuata a favore dell'Asse Prioritario 1 *"Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione"* con specifico riguardo all'Azione 1.1.2 *"Sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese"* e all'Azione 1.6.1 *"Investimenti necessari per rafforzare la capacità del complesso dei servizi sanitari di rispondere alla crisi provocata dall'emergenza epidemiologica"*.

La nuova articolazione delle risorse mira a potenziare: *i)* la capacità delle imprese di introdurre soluzioni organizzative, logistiche e di processo che, sulla base delle opportunità dettate dalla digitalizzazione, consentano di ridurre gli impatti delle disposizioni adottate per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19 (Azione 1.1.2); *ii)* i presidi territoriali per la salute, mediante interventi di prevenzione e contenimento del contagio, esigenza quest'ultima particolarmente acuita nell'attuale contesto (Azione 1.6.1).

In sede istruttoria, la Regione Toscana ha precisato che la Giunta regionale ha approvato gli indirizzi per il sostegno degli investimenti necessari per rafforzare la capacità del complesso dei servizi sanitari per un importo pari a 10 milioni.

Da ultimo, la tabella che segue schematizza gli interventi deprogrammati per Asse, tipologia di intervento e importo (per singola Azione e per Asse).

Tab. 3 - Riprogrammazione CRII e CRII+: interventi deprogrammati Por Fesr 2014-2020. (in euro)

Asse	Interventi deprogrammati	Importo	
1 - Ricerca, sviluppo e innovazione	Fondo capitale di rischio startup innovative (Azione 1.4.1b)	2.000.000,00	3.175.368,59
	Progetti R&S con accordi MIUR (Azione 1.1.5a3)	136.807,00	
	Azioni di sistema - collaborazioni pubblico-privato (Azioni 1.1.4a, 1.1.4b)	1.038.561,59	
2 - Banda ultra-larga	BUL (Azione 2.1.1)	13.600.000,00	31.128.462,00
	Servizi digitali (Azioni 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1)	17.528.462,00	
3 - Competitività delle PMI	Garanzia toscana (Azione 3.6.1)	20.000.000,00	20.785.000,00
	Attrazione investimenti (Azione 3.4.3)	785.000,00	
4 - Efficiamento energetico e mobilità sostenibile	Progetto Tramvia (Azione 4.6.1a)	80.000.000,00	103.686.363,96
	Progetto Piombino (Azione 4.2.1b)	6.012.640,00	
	Efficiamento energetico (Azioni 4.1.1, 4.2.1a1, 4.2.1a2)	7.085.941,00	
	Mobilità sostenibile (Azioni 4.6.1b, 4.6.2, 4.6.4a, 4.6.4b)	1.587.782,96	
	Acquisto materiale rotabile (Azione 4.6.2)	9.000.000,00	
5 - Grandi attrattori museali	Infrastrutture per la cultura (Azione 6.7.1)	5.499.995,90	9.351.423,90
	Piattaforma digitale per la cultura (Azione 6.7.2)	3.851.428,00	
Totale		168.126.618,45	

Fonte: Regione Toscana (All. nota prot. 4714/2021).

In sede istruttoria, è stato, infine, precisato che, ai sensi dell'art. 2 Regolamento (UE) n. 2020/558, il Por FESR Toscana si avvale della possibilità di attivare il cofinanziamento del FESR per la percentuale del 100 per cento, a valere sulle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021 e per tutti gli Assi Prioritari del Programma.

3.2 La Riprogrammazione del Por Ico FSE

Al fine di analizzare le iniziative intraprese nell'esercizio 2020 dalla Regione Toscana che trovano fondamento nella "riprogrammazione" prevista dai regolamenti CRI e CRII+ e dagli artt. 241 e 242 del d.l. n. 34/2020, con nota del 22 aprile 2021 (prot. 4255) il Magistrato istruttore richiedeva di fornire informazioni sui seguenti aspetti tematici: *i*) ammontare della dotazione finanziaria complessiva interessata dalle operazioni in esame e dettaglio degli Assi di priorità, incisi dalle operazioni di "riprogrammazione" e "deprogrammazione"; *ii*) impegni e pagamenti effettuati nell'esercizio 2020 sulla spesa oggetto di riprogrammazione, nonché eventuale importo totale della spesa dichiarata e certificata nell'esercizio 2020; *iii*) ripartizione dei flussi di spesa riprogrammati nel 2020 per l'emergenza sanitaria (impegni e pagamenti) in base alla classificazione per tipologia di beneficiario; *iv*) risultati conseguiti (sostegno alle imprese, istruzione, sanità etc.); *v*) impatto delle misure "eccezionali" di riprogrammazione adottate sul conseguimento degli obiettivi della politica di coesione sociale, correlati agli assi di priorità e alle relative azioni del Por FSE sui quali hanno inciso le scelte di riprogrammazione adottate ai sensi dei Regolamenti (UE) CRII e CRII+ e del D.L. n. 34/2020 (artt. 241 e 242).

A riscontro della predetta nota, la Regione Toscana forniva i chiarimenti richiesti, producendo altresì la relativa documentazione di supporto.

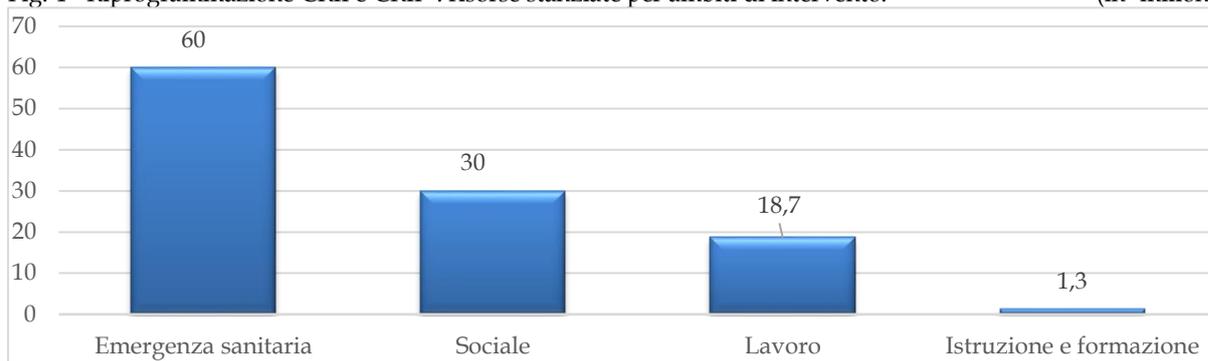
Nel corso del 2020, il Por FSE 2014-2020 è stato oggetto di riprogrammazione nell'ambito della strategia CRII e CRII+, approvata dalla Commissione europea con decisione C (2020) 5779 del 20 agosto 2020; di tale riprogrammazione si è preso atto con delibera 1205 del 7 settembre 2020. Con la successiva 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.

In sede istruttoria, la Regione Toscana riferisce che l'Organismo di Programmazione del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) ha posto in essere le attività per redigere il nuovo Piano di sviluppo e coesione; quest'ultimo conterrà gli interventi della programmazione 2014-2020 dei fondi europei ancora da finanziare e la cui conclusione è stata posticipata al 31 dicembre 2025.

Nelle more dell'approvazione del Piano sviluppo e coesione della Regione Toscana, il Cipe, con delibera n. 40 del 28 luglio 2020, ha preso atto della riprogrammazione dell'importo di complessivi 14,00 milioni ex art. 44 del d.l. n. 34/2019 e ha disposto la nuova assegnazione alla Regione Toscana di risorse FSC 2014-2020 per un importo complessivo di 250,73 milioni, pari alla differenza fra l'ammontare delle riprogrammazioni operate sui Por FESR e FSE 2014-2020 e le risorse riprogrammabili ai sensi del citato art. 44.

Le operazioni di riprogrammazione del Por FSE hanno riguardato quattro macroaree di intervento: Emergenza sanitaria, Istruzione e formazione, Lavoro e Sociale. Come si evince dalla figura che segue, la maggiore concentrazione di risorse è stata disposta a favore del "settore" emergenza sanitaria per un importo pari a 60 milioni, cui seguono il sociale (30 milioni), il lavoro (18,7 milioni) e l'istruzione (1,3 milioni).

Fig. 4 - Riprogrammazione CRII e CRII+: risorse stanziare per ambiti di intervento. (in milioni)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati della Regione Toscana.

In sede istruttoria è stato richiesto alla Regione di fornire evidenze circa l'impatto della riprogrammazione del Por FSE sulla dotazione finanziaria complessiva all'1/1/2020, distintamente per Asse e per relative quote UE, Stato e Regione, avendo cura altresì di precisare i relativi importi al 31/12/2020 (cfr. tabella seguente).

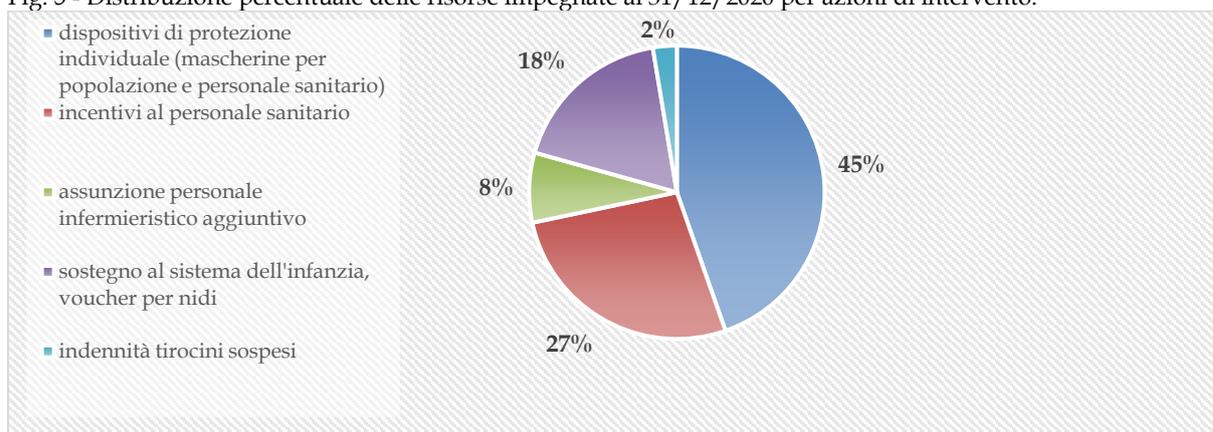
Tab. 4 - Por FSE 2014-2020: impatto della Riprogrammazione CRII e CRII+ sulla distribuzione della dotazione delle risorse per Asse al 31.12.2020. (in milioni)

Asse	Quota UE		Quota Stato		Quota Regione Toscana	
	Iniziale 01/01/2020	Riprogrammato (post riprogrammazione. ex Reg. UE CRI e CRII+ e dl n. 34/2020)	Iniziale 01/01/2020	Riprogrammato (post riprogrammazione. ex Reg. UE CRI e CRII+ e dl n. 34/2020)	Iniziale 01/01/2020	Riprogrammato (post riprogrammazione. ex Reg. UE CRI e CRII+ e dl n. 34/2020)
Asse A	191,8	170,6	131,9	117,3	60,0	53,3
Asse B	76,9	112,4	52,9	77,3	24,0	35,1
Asse C	80,1	73,3	55,1	50,4	25,0	22,9
Asse D	2,9	2,3	2,0	1,6	0,9	0,7
Asse E	14,7	14,7	14,7	14,7	-	-
Totale dotazione finanziaria	366,5	373,2	256,5	261,2	109,9	112,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati della Regione Toscana.

Nella figura che segue viene fornita evidenza della distribuzione percentuale, per ciascuna azione di intervento rientrante nelle macro-aree interessate dalla riprogrammazione CRII e CRII+ (Emergenza sanitaria, Istruzione e formazione, Lavoro e Sociale), rispetto al complesso delle risorse impegnate al 31/12/2020, ammontanti a 75.604.673.

Fig. 5 - Distribuzione percentuale delle risorse impegnate al 31/12/2020 per azioni di intervento.

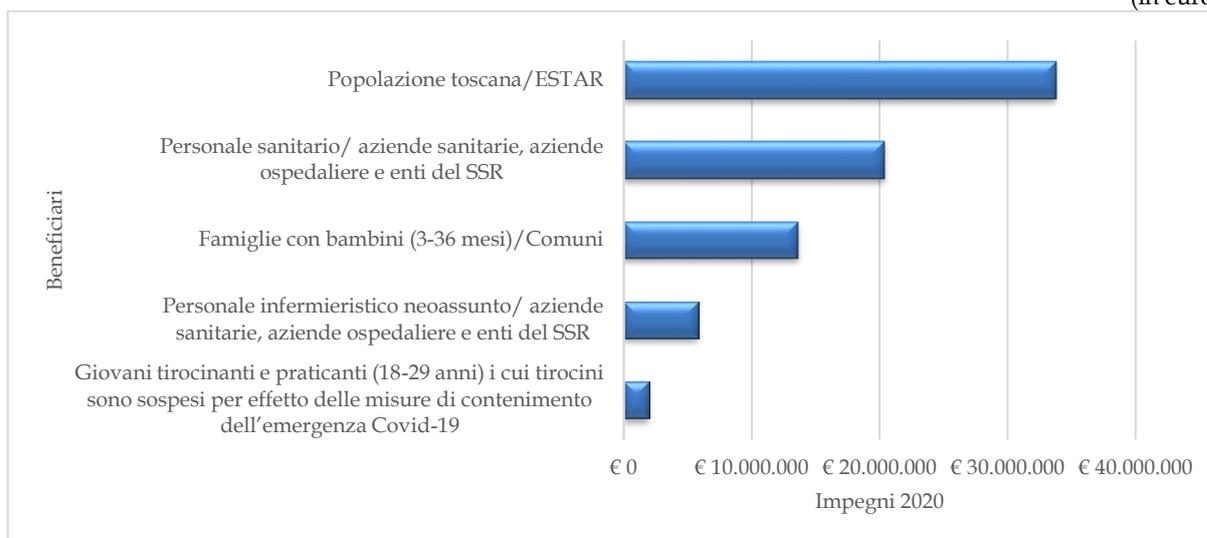


Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati della Regione Toscana.

La parte più cospicua di risorse (80 per cento) è stata impiegata per far fronte all'emergenza sanitaria. Lo *shock* pandemico ha nell'immediato richiesto la necessità di reperire sul mercato dispositivi di protezione individuale per il personale sanitario e per la popolazione. A tal fine, al 31/12/2020 risultano impegni per 33.770.048,21.

La residua parte è stata, per il 27 per cento, destinata al finanziamento di indennità aggiuntive a favore del personale del SSR nella fase di gestione dell'emergenza ed esposto al rischio Covid-19 e, per l'8 per cento, alla copertura di parte dei costi sostenuti dal Servizio Sanitario Regionale per l'assunzione di personale infermieristico aggiuntivo impiegato nel fronteggiare l'emergenza da Covid-19. Al 31/12/2020, risultano, rispettivamente, impegni per 20.414.581,28 e per 5.815.370,45. Ciò è visibile anche dalla figura che segue, la quale fornisce evidenza sulla distribuzione delle risorse impegnate al 31/12/2020 per beneficiario.

Fig. 6 - Riprogrammazione CRII e CRII+: distribuzione delle risorse impegnate al 31/12/2020 per beneficiario. (in euro)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati della Regione Toscana.

Le azioni di riprogrammazione hanno altresì finanziato misure a sostegno dei settori Istruzione e Lavoro. Con riguardo al primo ambito d'intervento, si intende accrescere, mediante specifici corsi di formazione, le competenze per utilizzare efficacemente i laboratori territoriali aperti degli ITS e ad organizzare la didattica a distanza. In merito, invece, all'area Lavoro, la Regione Toscana ha perseguito un duplice obiettivo. In primo luogo, al 31/12/2020 risultano impegnate risorse per euro 13.633.340,61 per dare un sostegno economico al sistema dell'infanzia e voucher per nidi. Inoltre, sono state previste misure *una tantum*, nelle forme del contributo straordinario, per sostenere il reddito dei tirocinanti e dei praticanti i cui tirocini e i relativi rimborsi spese sono sospesi per effetto delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica Covid-19; con d.g.r. n. 841 del 6 luglio 2020 l'intervento è stato esteso anche ai tirocinanti e ai praticanti di età superiore ai 30 anni.

Meritevole di particolare segnalazione sono anche le iniziative che si intendono finanziarie con la riprogrammazione del Por FSE nell'ambito del "Sociale". Lo *shock* pandemico ha determinato un peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie, soprattutto di quelle meno abbienti. In questo contesto, l'intervento mira a fornire un aiuto a nuclei familiari e/o a singole persone in situazione di criticità socioeconomica, attraverso azioni integrate. Più in dettaglio, queste ultime consistono in contributi per il pagamento dell'affitto (Azione 1); misure di sostegno alimentare (Azione 2), attività socioassistenziale e socioeducativa a domicilio anche in ambiente Covid-19 positivo (Azione 3).

A tal fine, con d.g.r. n. 1291 del 15 settembre 2020, successivamente integrata con d.g.r. n. 1458 del 23 novembre 2020, sono stati approvati gli elementi essenziali e indirizzi per l'emanazione del bando e, con decreto dirigenziale n. 20130 del 9 dicembre 2020, è stato adottato l'avviso pubblico "Azioni di sostegno integrate rivolte alle fasce più deboli della popolazione a seguito dell'emergenza Covid-19". I soggetti ammessi alla presentazione delle domande di finanziamento sono le Società della Salute e, ove non costituite, il soggetto pubblico espressamente individuato dalla Conferenza zonale dei Sindaci nell'ambito delle convenzioni per l'esercizio delle funzioni di integrazione sociosanitaria. In sede istruttoria, la Regione

Toscana ha infine precisato che, nell'anno 2020 non c'è stata né spesa dichiarata né certificata. Da ultimo, la tabella che segue schematizza gli interventi deprogrammati per Asse, tipologia di intervento e importo (per singola Azione e per Asse).

Tab. 5 - Riprogrammazione CRII e CRII+: interventi deprogrammati Por FSE 2014-2020. (in euro)

Asse	Interventi deprogrammati	Importo	
Asse A - Occupazione	Tirocini di orientamento e formazione, inserimento e reinserimento, praticantato	5.107.330,00	42.558.673,29
	Percorsi IIEFP Drop out, Stage transnazionali per migliorare le transizioni istruzione/formazione/lavoro e favorire lo sviluppo delle soft skills e Misure di integrazione istruzione/formazione/lavoro, (anche impresa formativa simulata) campagne informative e servizi a supporto delle imprese, degli Organismi Formativi, delle scuole e dei soggetti del mercato del lavoro interessati a vario titolo nell'attuazione del Sistema Duale, finalizzati all'attivazione di contratti di apprendistato in duale	4.797.248,56	
	Servizio civile	15.000.000,00	
	Servizi e di azioni di empowerment finalizzate a rafforzare i percorsi di professionalizzazione e stabilizzazione professionale ed occupazionale dei lavoratori	582.847,70	
	Campagne informative	228.848,00	
	CPI (Interventi di informazione, orientamento e consulenza finalizzati all'occupabilità e Attività di monitoraggio e valutazione delle prestazioni e dei servizi per il rafforzamento del mercato del lavoro e della promozione della occupabilità)	12.142.399,03	
	Assegni di ricerca e altre forme di alternanza fra alta formazione, lavoro e ricerca	4.700.000,00	
Asse B - Inclusione sociale e lotta alla povertà	Inserimento soggetti disabili e Sostegno alle famiglie per l'accesso ai servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia	13.033.341,85	38.150.848,21
	Inserimento soggetti svantaggiati e inserimento lavorativo dei senza fissa dimora	11.248.430,00	
	Sostegno a forme di erogazione e fruizione dei servizi per la prima infanzia	13.869.076,36	
Asse C - Istruzione e formazione	Tirocini curriculari, altre work experience e stage formativi	200.000,00	14.572.235,54
	Voucher per frequenza di corsi post-laurea in Italia	450.000,00	
	Orientamento scolastico	4.198.302,00	
	Percorsi di alta formazione e ricerca e (AFR): composti da periodi di formazione post-laurea all'estero seguiti da periodi di ricerca presso università, centri di ricerca e imprese e Orientamento in uscita dall'università	2.570.000,00	
	Orientamento verso l'università nella scelta dei corsi post-laurea e all'uscita dall'università	701.027,00	
	Corsi post - laurea organizzati in rete fra più università ed enti di ricerca anche in collaborazione e con il cofinanziamento di imprese	249.000,00	
	Progetto TRIO	4.561.782,62	
Formazione per l'inserimento lavorativo (Strategica) e Formazione per l'inserimento lavorativo, in particolare a livello territoriale e a carattere ricorrente	1.642.123,92		
Asse D - Capacità istituzionale e amministrativa	Azioni di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders	1.328.000,00	1.328.000,00
Totale		96.609.757,04	

Fonte: Regione Toscana.

In sede di controdeduzioni (nota prot. 6313/2021), è stato, infine, precisato che, ai sensi dell'art. 2 Regolamento (UE) n. 2020/558, il Por FSE si avvale della possibilità di attivare il cofinanziamento del FSE per la percentuale del 100 per cento, a valere sulle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021 e per tutti gli Assi Prioritari del Programma.

3.3 La riprogrammazione del Psr FEASR

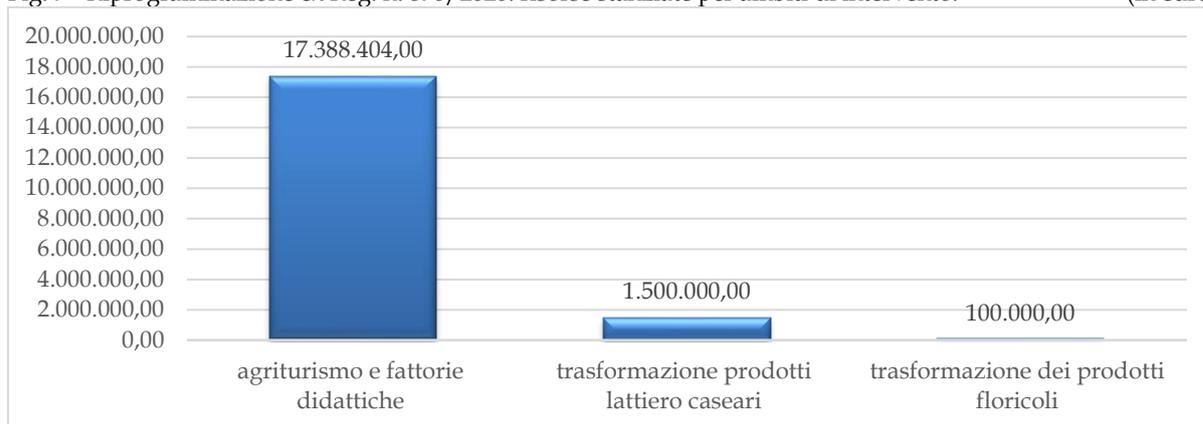
L'emergenza sanitaria legata alla pandemia da Covid-19 ha interessato anche il settore agricolo con effetti diversificati sulle specifiche filiere produttive¹³¹. Le misure restrittive adottate per contenere la diffusione del contagio hanno avuto ripercussioni economiche anche nel settore agricolo e nelle comunità rurali, generando conseguentemente una contrazione dei livelli di liquidità per gli agricoltori e le piccole e medie imprese (PMI).

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 delibera della Giunta regionale 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). Come si evince dalla figura che segue, la maggiore concentrazione di risorse è stata disposta a favore della prima sottomisura per un importo pari a 17.388.404,00, cui seguono la seconda (1.500.000,00) e la terza (100.000,00).

Fig. 7 - Riprogrammazione ex Reg. n. 870/2020: risorse stanziare per ambiti di intervento. (in euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Con deliberazione del 15 settembre 2020 n. 1264 la Giunta regionale ha approvato le disposizioni specifiche per l'attuazione delle sotto misure 21.1, 21.2, 21.3 in applicazione della

¹³¹ Si veda anche Corte dei conti Sezione affari comunitari ed internazionali deliberazione n. 1/2020. Relazione annuale - *La politica agricola comune* - punto 2.1, 250.

normativa comunitaria e per velocizzarne l'attuazione al fine di rispettare la tempistica indicata nell'art. 39-ter del Regolamento n. 1305/2013.

Le misure sono state attivate alla fine del 2020 con tre bandi specifici, ciascuno di importo pari al totale della dotazione finanziaria della singola misura; le iniziative sono finalizzate al sostegno alla liquidità delle aziende beneficiarie tramite la corresponsione di sovvenzioni, sotto forma di contributo forfettario.

In esito ai bandi per la sottomisura 21.1 è stato approvato a dicembre un elenco di 4.420 domande finanziabili per un importo richiesto di 14,8 milioni; per la sottomisura 21.2 sono risultate finanziabili 17 domande per un importo di circa la metà del totale messo a bando (0,7 milioni); infine la misura 21.3 ha visto la presentazione di 2 domande finanziabili per l'importo complessivo messo a bando (0,1 milioni).

Tutte le misure sono state attuate in linea con le tempistiche previste dai regolamenti Ue¹³², alla fine del 2020 non sono ancora state effettuate liquidazioni che sono rinviate al 2021. Le misure che hanno subito una deprogrammazione per consentire il finanziamento della misura eccezionale saranno oggetto di riprogrammazione con modifica al piano finanziario, da deliberare nel 2021, finalizzata a recepire le risorse aggiuntive stanziati dal Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) e dall'*European Recovery Instrument* (EURI) per le due annualità di estensione del Psr come previsto dal Regolamento (Ue) n. 2221/2020¹³³.

4 Analisi dello stato di attuazione e avanzamento finanziario dei fondi SIE (2014-2020)

Con nota del 22 aprile 2021 (*prot.* 4255), il Magistrato istruttore richiedeva di fornire informazioni sui seguenti aspetti tematici: *i*) l'ammontare della dotazione finanziaria complessiva, distinta per anni e per Asse/Priorità/Misura al 31/12/2020; *ii*) le modifiche – diverse da quelle che trovano ragione nella riprogrammazione di cui al precedente par. 3 – apportate all'originario cronoprogramma nel 2020, la motivazione dello scostamento nonché l'indicazione delle delibere della Regione Toscana con cui è stata rimodulata l'originaria distribuzione delle risorse per anni e/o per Asse/Priorità/Misura; *iii*) lo stato di attuazione dei programmi al 31/12/2020, precisando l'importo totale della spesa dichiarata e certificata negli esercizi 2019 e 2020; *iv*) l'implementazione degli stanziamenti di competenza riferibili al solo esercizio 2020; *v*) ammontare dell'eventuale *overbooking* e, ove verificatisi, l'elenco dei potenziali disimpegni automatici intervenuti nell'esercizio 2020 e derivanti dal mancato rispetto della regola n+3; *vi*) la *performance* complessiva raggiunta dai programmi,

¹³² Il Regolamento (Ue) 2020/872 prevedeva come termine ultimo per effettuare gli impegni a favore dei beneficiari il 31 dicembre 2020 e come termine per i pagamenti il 30 giugno 2021. Tali termini sono stati poi prorogati dal Reg. (Ue) 2020/2220, prevedendo entro il 30 giugno 2021 gli impegni ed entro il 31 dicembre 2021 i pagamenti.

¹³³ Il Regolamento (UE) 2020/2220 (cosiddetto Regolamento di estensione) ha modificato il Regolamento (UE) n. 1305/2013, prorogando il periodo di durata dei programmi di sviluppo rurale sostenuti dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) fino al 31 dicembre 2022, dando agli Stati membri la possibilità di finanziare i programmi prorogati attingendo alla corrispondente dotazione di bilancio per gli anni 2021 e 2022 (risorse del Quadro Finanziario Pluriennale QFP) e mettendo a disposizione anche le risorse aggiuntive a titolo dello strumento dell'Unione europea per la ripresa (EURI – *European Recovery Investment*), istituito dal Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, per finanziare misure a norma del Regolamento (UE) n. 1305/2013 con l'obiettivo di far fronte all'impatto della crisi Covid-19 e alle sue conseguenze per il settore agricolo e le zone rurali dell'Unione.

evidenziando eventuali criticità riscontrate nel conseguimento degli obiettivi e descrizione delle correlate azioni intraprese per porvi rimedio, trasmettendo la relazione sullo stato di attuazione dei programmi al 31/12/2020.

Con nota del 14 maggio 2021 (*prot.* 4714), la Regione Toscana ha tempestivamente dato riscontro, fornendo i chiarimenti richiesti e producendo la relativa documentazione. Si analizzano di seguito, suddivisi per fondo, gli esiti dell'analisi svolta.

4.1 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. Le scelte strategiche fondamentali del programma possono essere riassunte come segue: *i)* ruolo prioritario di ricerca, sviluppo, innovazione e competitività del sistema economico, con particolare attenzione alla dimensione manifatturiera e al raccordo tra turismo, città e grandi attrattori museali; *ii)* sinergia tra maggiore competitività delle imprese e sostenibilità ambientale; *iii)* valorizzazione della dimensione sociale per interventi territoriali, che puntano sui servizi alle persone e sul recupero funzionale di immobili finalizzati all'inclusione delle fasce deboli.

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. 180¹³⁴. Nel 2020, la stessa è stata oggetto di riprogrammazione nell'ambito delle iniziative CRII e CRII+ (v. par. 3.1).

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 principali¹³⁵ (a cui si aggiunge l'Asse di Assistenza Tecnica) in cui risulta strutturato il Por FESR 2014-2020.

In termini finanziari, il programma prevede un complesso di risorse al 31/12/2020 pari a 779.027.889,54 euro, di cui 389.513.945,00 euro di risorse europee a cui si aggiunge un cofinanziamento nazionale di pari importo, suddiviso in 272.659.761,54 euro di quota Stato e in 116.854.183,00 euro di cofinanziamento regionale. La dotazione finanziaria complessiva nel 2020 è stata incisa dalle operazioni di riprogrammazione, effettuate nell'ambito delle iniziative CRII e CRII+. La tabella n. 6 dà evidenza della rimodulazione del finanziamento.

¹³⁴ Per l'elenco delle riprogrammazioni intervenute negli anni si rinvia alle Relazioni sulla gestione, allegate al precedente giudizio di parifica.

¹³⁵ Il programma si compone di n. 6 Assi di priorità, come di seguito meglio dettagliati: *i)* Asse 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; *ii)* Asse 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché l'impegno e la qualità delle medesime; *iii)* Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI; *iv)* Asse 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori; *v)* Asse 5 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; *vi)* Asse 6 - Urbano.

Tab. 6 - Por FESR 2014-2020: Dotazione delle risorse per Anno al 31.12.2020. (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 Regolamenti 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
2020 (finale)	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: Regione Toscana (nota prot. 4714/2021) Delibera di Giunta regionale 203 del 25 febbraio 2019 e Delibera di Giunta regionale 1206 del 7 settembre 2020.

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 complessivamente ammonta a 47.547.270,00 euro, 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. 7 - Por FESR 2014-2020: Dotazione delle risorse per Asse al 31.12.2020. (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	109.722.093	731.480.620	47.547.270

Fonte: Regione Toscana (nota prot. 4714/2021) Delibera di Giunta regionale 1206 del 7 settembre 2020.

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 2020; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2020, 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 2020. Con note del 14 maggio 2021 (*prot.* 4714) e del 14 giugno 2021 (*prot.* 5231), la Regione ha fornito riscontro, trasmettendo i dati richiesti, riportati nella tabella seguente.

Tab. 8 - Por FESR: avanzamento finanziario per Asse nel 2020. (in euro)

Priorità	Stanzamenti competenza 2020	Impegni 2020	Stanzamenti competenza 2019	Impegni 2019	Variazione impegni 2020-2019	Pagamenti 2020 (in c/competenza)	Pagamenti 2020 (in c/residui)	Pagamenti 2019 (in c/competenza)	Pagamenti 2019 (in c/residui)	Variazione Pagamenti in c/comp. 2020-2019
	(a)	(b)	(c)	(d)		(e)	(f)	(g)	(h)	
Asse 1	68.387.915,44	54.506.822,05	82.806.698,94	72.220.221,89	-24,53%	53.070.543,51	3.247.856,61	68.772.365,28	23.553,28	-22,83%
Asse 2	5.084.611,59	4.848.196,13	5.439.178,60	1.464.945,47	230,95%	2.294.417,19	1.221.799,49	243.145,98		843,64%
Asse 3	26.349.848,00	26.166.246,86	25.298.924,15	24.907.841,09	5,05%	25.014.658,57	105.138,47	24.802.177,69	460.085,60	0,86%
Asse 4	14.862.239,51	13.805.191,87	17.869.000,45	16.146.727,24	-14,50%	13.805.191,87	240.457,18	15.906.270,06		-13,21%
Asse 5	303.488,43	-	2.937.367,08	42.500,00	-100,00%		930.215,96	42.500,00	1.810.261,83	-100,00%
Asse 6	14.059.541,80	9.249.906,95	19.373.510,00	7.188.954,17	28,67%	9.045.247,09		7.188.954,17	319.690,49	25,82%
Asse 7	5.604.878,59	3.976.551,07	9.288.485,82	5.182.868,15	-23,28%	518.446,88	2.926.584,72	2.089.291,73	4.596.765,37	-75,19%
Totale	134.652.523,36	112.552.914,93	163.013.165,04	127.154.058,01	-11,48%	103.748.505,11	8.672.052,43	119.044.704,91	7.210.356,57	-12,85%

Fonte: Regione Toscana.

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 evidenzia come nel 2020 siano stati registrati impegni per complessivi 112,5 milioni, in riduzione dell'11,5 per cento rispetto al 2019. Tale flessione riflette la contrazione di 28,4 milioni degli stanziamenti di competenza dell'anno (-21 per cento). Ne deriva un miglioramento della capacità di attivazione degli stanziamenti, calcolata in relazione agli impegni di competenza, passata dal 78 per cento all'84 per cento. Anche sul fronte dei pagamenti di competenza si registra una flessione (-12,8 per cento), da 119 milioni del 2019 a 103,7 milioni del 2020. A questi ultimi si aggiungono 8,7 milioni di pagamenti in conto residui (7,2 milioni nel 2019), per un valore di pagamenti totali pari a 112,4 milioni (126,3 milioni nel 2019). Il tasso di pagamento (calcolato in rapporto agli impegni di competenza) si abbassa di due punti percentuali, mantenendosi comunque superiore al 90 per cento.

Per quanto concerne il secondo profilo di analisi (attuazione complessiva dall'avvio del Por), i dati raccolti (sintetizzati nella seguente tabella) evidenziano un tasso di impegno elevato alla data del 31/12/2020, pari al 93,81 per cento della dotazione finanziaria. Sul fronte dei pagamenti il livello di attuazione è pari al 58,9 per cento, rispetto al programmato, e al 62,79 per cento rispetto all'impegnato. Più in dettaglio, a fine 2020, gli impegni cumulati si attestano a circa 730,8 milioni, i pagamenti a circa 458,9 milioni. I ritardi maggiori si concentrano sugli assi 2, 4 e 5 che tuttavia affrontano tematiche cruciali, anche alla luce degli obiettivi europei e del PNRR, quali lo sviluppo della banda ultra-larga, la transizione ecologica e la valorizzazione delle risorse culturali. La spesa pubblica certificata ammonta a 399,5 milioni, pari a circa il 51,3 per cento del totale.

Nel complesso tali risultati hanno consentito di superare sia il *target* di spesa N+3 al 31/12/2020, pari a 292,0 milioni di spesa pubblica da certificare per evitare il disimpegno automatico, sia il *target* di spesa N+3 al 31/12/2021, pari a 376,7 milioni. Inoltre, a fine 2020, risultano finanziati in *overbooking* progetti per un importo complessivo di risorse impegnate pari a 78,3 milioni.

Tab. 9 - Por FESR 2014-2020: stato di attuazione per Asse al 31/12/2020. (in euro)

Assi	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2020	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2020	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)	
Asse 1	296.232.104,0	350.034.363,4	118,16%	269.033.778,5	90,82%	76,86%	3.138
Asse 2	50.075.172,0	34.108.018,9	68,11%	17.390.291,8	34,73%	50,99%	14
Asse 3	239.810.162,0	243.771.315,5	101,65%	113.311.334,7	47,25%	46,48%	5.617
Asse 4	93.000.844,0	30.669.943,3	32,98%	17.498.932,6	18,82%	57,06%	454
Asse 5	19.000.004,0	6.528.121,7	34,36%	4.494.000,6	23,65%	68,84%	23
Asse 6	49.211.424,0	40.116.805,6	81,52%	22.327.409,8	45,37%	55,66%	64
Asse 7	31.698.180,0	25.559.190,0	80,63%	14.802.741,4	46,70%	57,92%	141
Totale	779.027.890,0	730.787.758,4	93,81%	458.858.489,3	58,90%	62,79%	9.451

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 10 - Por FESR 2014-2020: Spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2020). (in euro)

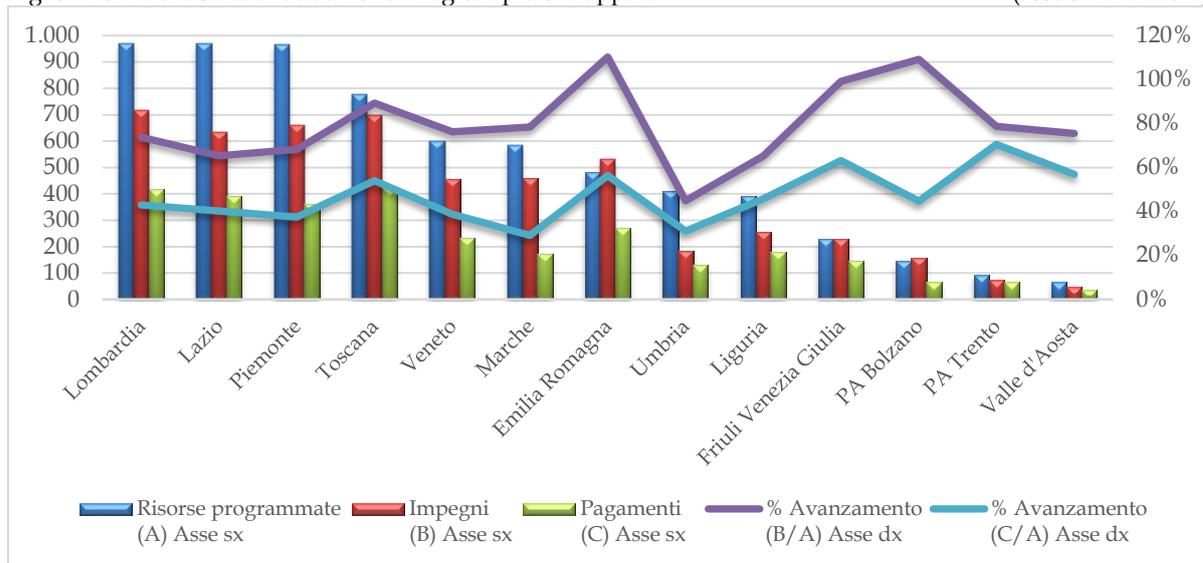
Priorità	Spesa dichiarata 2019	Spesa dichiarata 2020	Spesa certificata 2019	Spesa certificata 2020	Scostamenti % fra spesa certificata 2019 e 2020	Totale spesa dichiarata al 31/12/2020	Totale spesa certificata al 31/12/2020	Target finale 2023
Asse 1	73.413.909,6	51.544.658,3	60.967.702,4	50.818.059,2	-16,65%	269.033.778,5	245.163.727,3	296.232.104,0
Asse 2	0,0	3.695.200,1	-833.883,9	3.442.741,2	512,86%	17.390.291,8	15.011.586,1	50.075.172,0
Asse 3	31.299.416,8	9.560.274,2	25.924.315,8	14.592.846,9	-43,71%	113.311.334,7	87.024.308,6	239.810.162,0
Asse 4	2.641.626,3	4.248.444,7	-10.767,7	3.918.075,1	36487,13%	17.498.932,6	14.343.630,1	93.000.844,0
Asse 5	413.400,3	0,0	401.018,7	-2.110.776,8	-626,35%	4.494.000,6	4.494.000,6	19.000.004,0
Asse 6	5.140.456,4	11.473.918,5	4.216.138,7	9.496.939,5	125,25%	22.327.409,8	19.481.558,7	49.211.424,0
Asse 7	4.282.964,2	5.127.123,2	4.300.288,2	4.303.490,1	0,07%	14.802.741,4	13.979.108,3	31.698.180,0
Totale	117.191.773,5	85.649.619,0	94.964.812,1	84.461.375,2	-11,06%	458.858.489,3	399.497.919,6	779.027.890,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

I risultati sul livello di attuazione complessiva sopra descritti collocano la Regione Toscana in una posizione favorevole nel confronto con altre realtà regionali 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 finanze (cfr. figura seguente), per il gruppo di Regioni più sviluppate, restituisce un livello complessivo di avanzamento finanziario del 76,2 per cento, relativamente agli impegni, e al 43,11 per cento, con riguardo ai pagamenti¹³⁶. Per entrambi i parametri la percentuale riferibile al Por della Regione Toscana mostra valori più elevati, pari, rispettivamente, all'89,34 per cento e al 53,95 per cento (cfr. figura 8). Più in dettaglio, la Regione Toscana risulta al quarto posto, in termini di avanzamento degli impegni, e al quinto posto, in termini di pagamenti; tuttavia, se si restringe l'analisi alle cinque Regioni (Lombardia, Lazio, Piemonte, Veneto e Marche) che gestiscono risorse del Por FESR di dimensioni comparabili (ad esempio, superiori a 500 milioni) lo stato di avanzamento della Regione Toscana risulta quello più elevato.

¹³⁶ I dati sono stati desunti dal Bollettino "Monitoraggio delle Politiche di coesione Programmazione 2014-2020. Situazione al 31/12/2020" del Ministero dell'Economia e delle finanze, pubblicato in data 9 marzo 2021.

Fig. 8 - Por FESR: stato di attuazione "Regioni più sviluppate". (asse sx in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Economie e finanze (Monitoraggio delle Politiche di coesione Programmazione 2014-2020. Situazione al 31/12/2020).

Dal confronto tra tali dati di monitoraggio dell'IGRUE e quelli trasmessi in sede istruttoria dalla Regione Toscana con nota del 14 maggio 2021 (*prot. 4714*), emerge una discrasia nella percentuale di avanzamento degli impegni e dei pagamenti. Per i primi i dati regionali mostrano un avanzamento del 93,81 per cento mentre le risultanze del monitoraggio ministeriale registrano il valore più basso dell'89,34 per cento; per i pagamenti la Regione ha comunicato un livello di avanzamento del 58,9 per cento, a fronte del più contenuto 53,95 per cento indicato nel rapporto di monitoraggio richiamato. In sede di controdeduzioni (*nota prot. 6313/2021*), la Regione Toscana ha precisato che *"il disallineamento evidenziato con i dati di monitoraggio di IGRUE è dovuto ai tempi tecnici necessari per la risoluzione di eventuali anomalie che, seppure puntualmente risolte, impediscono l'immediato trasferimento delle informazioni e ritardano l'aggiornamento dei dati sul Sistema Nazionale di Monitoraggio di IGRUE"*.

Con riguardo agli obiettivi conseguiti attraverso il Por, sono state selezionate: *i)* 3.138 operazioni, 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)* 454 progetti, costituiti da interventi sia per la riduzione dei consumi energetici delle strutture pubbliche e per l'efficientamento energetico di immobili e processi produttivi delle imprese sia a sostegno di percorsi ciclopedonali (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)* 5.617 operazioni, relative principalmente al fondo investimenti istituito per fronteggiare l'emergenza causata dal 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)* 64 operazioni di sviluppo urbano sostenibile (Asse 6).

La gestione del 2020 ha sicuramente risentito delle forti difficoltà di contesto, che hanno imposto risposte tempestive anche nel settore dei fondi SIE. Oltre alle iniziative di

riprogrammazione delle risorse, in virtù delle facoltà consentite dall'ordinamento europeo (al riguardo si rinvia alla trattazione dell'argomento nel par. 3.1), l'amministrazione regionale ha adottato interventi tesi ad rendere più efficiente e ad "accelerare" la spesa, in particolare attraverso una semplificazione dei procedimenti di concessione ed erogazione dei contributi (si richiamano ad esempio, le misure di accelerazione della spesa, di cui alla d.g.r. n. 286 del 09/03/2020¹³⁷, o di semplificazione dei procedimenti amministrativi di concessione, rendicontazione ed erogazione di sovvenzioni alle imprese, di cui alla d.g.r. n. 686 del 13/07/2020).

Da ultimo si segnala che, nell'ambito del Por FESR, al termine del 2020 risultano attivati cinque strumenti finanziari ai sensi dell'art. 36 e ss. del Regolamento n. 1303/2013, per una dotazione complessiva di 80 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;
- 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;
- 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 microfinanza, 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 microfinanza, dell'Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI.

A fine 2020, anche gli Strumenti Finanziari all'interno del Por FESR presentano un adeguato livello di attuazione, come specificato nella seguente tabella.

¹³⁷ In particolare, vanno menzionate le misure adottate in materia di fissazione dei tempi per l'allocazione delle risorse del piano finanziario, per la conclusione e rendicontazione dei progetti e per la ricognizione delle economie. È stato dato inoltre mandato ai responsabili di azione per l'individuazione di progetti in *overbooking*.

Tab. 11 - Por FESR 2014-2020: Attuazione degli strumenti finanziari al 31.12.2020.

(in euro)

Strumenti finanziari		Anno attivazione	Dotazione finanziaria	Conferimenti ai fondi (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	6.682.429,94	6.682.429,94	3.759.061,80	1.887.375,50	56,3%	28,2%
	Aiuto agli investimenti per progetti strategici - az. 3.1.1. sub a	2017	18.327.896,83	18.327.896,83	8.603.883,56	5.702.179,16	46,9%	31,1%
	Creazione di impresa – az. 3.5.1. sub a1 e 3.5.1. sub a2	2015	4.840.555,62	4.840.555,62	4.199.611,99	4.033.810,39	86,8%	83,3%
Fondo microcredito	Aiuto agli investimenti per progetti strategici - az. 3.1.1. sub b	2017	1.000.000,00	1.000.000,00	775.045,00	563.906,42	77,5%	56,4%
	Creazione di impresa – az. 3.5.1. Microcredito	2017	49.221.459,97	49.221.459,97	39.137.253,90	30.294.522,25	79,5%	61,5%
Totale			80.072.342,36	80.072.342,36	56.474.856,25	42.481.793,72	70,5%	53,1%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'esame dei dati sopra riepilogati evidenzia come al 31/12/2020 siano stati registrati impegni in favore dei destinatari finali per complessivi 56.474.856,25 euro, registrando uno stato di attuazione finanziaria pari al 70,5 per cento; più contenuto il tasso di pagamento ai destinatari finali, il quale risulta pari al 53,1 per cento. Le migliori *performance* sono state conseguite nell'ambito degli strumenti finanziari "Creazione di impresa – az. 3.5.1. suba1 e 3.5.1. sub a2 (Fondo prestiti)" e "Creazione di impresa – az. 3.5.1. Microcredito (Fondo microcredito)" il cui stato di attuazione finanziaria si attesta, rispettivamente, al 86,8 per cento e 79,5 per cento, in termini di impegni verso i destinatari finali, e all'83,3 per cento e 61,5 per cento, in termini di pagamenti verso i destinatari finali.

In sede istruttoria, la Regione Toscana ha precisato che il livello di *performance* raggiunto è dovuto anche alle misure messe in atto a partire dal 2018 relative principalmente all'ampliamento della platea dei beneficiari, alla riduzione degli oneri a carico delle imprese e della Pubblica amministrazione, velocizzando le istruttorie e semplificando il linguaggio.

4.2 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 2015¹³⁸.

¹³⁸ Nel corso degli anni, sono stati adottati i seguenti atti di riprogrammazione: Decisione della Commissione C(2018) n. 5127 del 26/07/2018 e Decisione di Esecuzione C(2019)5636 del 24 luglio 2019. La prima versione del provvedimento attuativo di dettaglio è stata approvata con la delibera n. 197 del 2 marzo 2015; la seconda versione, con la d.g.r. n. 124 del 1 marzo 2016; la versione 3, con la d.g.r. n. 760 del 1 agosto 2016; la versione 4, con la d.g.r. n. 816 del 31 luglio 2017; la versione 5, con la d.g.r. n. 1298 del 27 novembre 2017; la versione 6, con la d.g.r. n. 358 del 9 aprile 2018; la versione 7, con la d.g.r. n. 1088 del 8 ottobre 2018; la versione 8 con la d.g.r. n. 241 del 4 marzo 2019; la versione 9, con la d.g.r. n. 972 del 29 luglio 2019; la versione 10, con la d.g.r. n. 1297 del 28 ottobre 2019; la versione 11, con la d.g.r. n. 361 del 23 marzo 2020; la versione 12, con la d.g.r. n. 1229 del 15 settembre 2020.

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. 4.3). In sede istruttoria, la Regione Toscana ha riferito che, nel corso del 2020, sono state apportate modifiche al piano attuativo del Por FSE, diverse da quelle conseguenti alla riprogrammazione CRII e CRII+ (v. *supra* par. 3.2). Più in dettaglio, con d.g.r. n. 361 del 23/03/2020 ha approvato la versione *XI del Piano attuativo di dettaglio (PAD) del Por FSE 2014-20*; 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.

In termini finanziari, il programma prevede un complesso di risorse al 31/12/2020 pari a 746,7 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+. La tabella n. 12 dà evidenza della rimodulazione del finanziamento.

Tab. 12 - Por FSE 2014-2020: Dotazione delle risorse per anno al 31.12.2020. (in milioni)

Anno	Finanziamento	Quota UE	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana
2014	87,3	43,7	43,7	30,6	13,1
2015	92,6	46,3	46,3	32,4	13,9
2016	106,3	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 (iniziale)*	115,0	57,5	57,5	40,3	17,3
2020* (post riprogrammazione ex Reg. UE n. 460/2020 e 558/2020 e dl n. 34/2020)	128,4	64,2	64,2	45,0	19,3
2020 (finale)*	128,4	64,2	64,2	45,0	19,3
Totale	746,4	373,2	373,2	261,2	112,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana (PO approvati con Decisioni C(2014) 9913 e C(2020)5779 - Provvedimento Attuativo di Dettaglio approvati con d.g.r. n. 197 del 02/03/2015 e d.g.r. n. 1229 del 15/09/2020).

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 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. 13 - Por FSE 2014-2020: dotazione finanziaria 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	24,0
Asse B - Inclusione sociale e lotta alla povertà	112,4	112,4	77,3	35,1	9,6
Asse C - Istruzione e formazione	73,3	73,3	50,4	22,9	10,0
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: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

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 2020; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2020, 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 2020. Con nota del 14 maggio 2021 (prot. 4714), la Regione ha fornito riscontro, trasmettendo i dati richiesti, riportati nella tabella seguente.

Tab. 14 - Por FSE: avanzamento finanziario nel 2020. (in milioni)

Priorità	Stanziamenti di competenza 2020	Impegni 2020	Stanziamenti di competenza 2019	Impegni 2019	Variazione impegni 2020-2019	Pagamenti 2020	Pagamenti 2019	Variazione Pagamenti 2020-2019
	(a)	(b)	(c)	(d)	(b-d)	(e)	(f)	(e-f)
Asse A	67,6	51,1	87,6	63,8	-12,7	39,0	40,8	-1,8
Asse B	23,1	17,4	45,2	30,2	-12,8	16,0	16,2	-0,2
Asse C	32,9	27,2	48,1	36,5	-9,2	18,8	22,4	-3,6
Asse D	1,1	0,8	1,8	0,5	0,3	0,6	0,2	0,4
Asse E	8,3	4,5	11,3	3,9	0,6	3,4	2,8	0,6
Totale	133,0	100,9	194,1	134,8	-33,9	77,9	82,4	-4,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

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 2020 siano stati registrati impegni per complessivi 100,9 milioni, in riduzione del 25 per cento rispetto al 2019. Tale flessione riflette la contrazione di 61,1 milioni degli stanziamenti di competenza dell'anno (-31 per cento). Ne deriva un miglioramento della capacità di attivazione degli stanziamenti, calcolata in relazione agli impegni di competenza, passata dal 69 per cento al 76 per cento. Anche sul fronte dei pagamenti di competenza si registra una leggera flessione (-6 per cento), da 82,4 milioni del 2019 a 77,9 milioni del 2020. A questi ultimi si aggiungono 42,6 milioni di pagamenti in conto residui, per un valore di pagamenti totali pari a 120,4 milioni. Il tasso di pagamento in conto competenza (calcolato in rapporto agli impegni) sale di sedici punti percentuali, dal 61 per cento al 77 per cento.

Per quanto concerne il secondo profilo di analisi (attuazione complessiva dall'avvio del Por al 31/12/2020), i dati comunicati dalla Regione Toscana (note prot. nn. 4714/2021, 6313/2021 e 6348/2021), sintetizzati nella seguente tabella, evidenziano, alla data del 31/12/2020, un tasso di impegno pari al 90 per cento della dotazione finanziaria. Sul fronte dei pagamenti il livello di attuazione è pari al 54,5 per cento, rispetto al programmato, e al 60,5 per cento rispetto all'impegnato. Più in dettaglio, a fine 2020, gli impegni cumulati si attestano a circa 671,9 milioni, i pagamenti a circa 406,8 milioni. Nella ripartizione per assi, l'asse B registra il livello più contenuto di pagamenti sul programmato (34,3 per cento); l'asse, tuttavia, affronta la tematica centrale dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà, con interventi particolarmente rilevanti nel contesto della crisi sanitaria.

Tab. 15 - Por FSE 2014-2020: stato di attuazione per Assi al 31/12/2020. (in milioni)

Assi	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2020	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2020	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)	
Asse A	341,2	311,3	91,2%	222,0	65,0%	71,3%	34.846
Asse B	224,7	193,8	86,2%	77,2	34,3%	39,8%	1.771
Asse C	146,6	141,7	96,7%	89,3	60,9%	63,0%	6.426
Asse D	4,54	4,5	99,2%	3,5	77,4%	78,0%	18
Asse E	29,3	20,6	70,3%	14,8	50,6%	72,1%	322
Totale	746,4	671,9	90,0%	406,8	54,5%	60,5%	43.383

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana (note prot. nn. 4714/2021, 6313/2021, 6348/2021).

Il totale della spesa pubblica certificata a fine 2020 è pari a 360,6 milioni, circa il 48,3 per cento del *target* al 2023. Ciò ha consentito, secondo quanto riferito dalla Regione, di superare di 101,6 milioni l'obiettivo N+3 del 2020 e del 2021 (pari a 340,9 milioni), escludendo il disimpegno di risorse. La quota di spesa certificata nell'ultimo anno ammonta a 105,5 milioni (+24 per cento rispetto al dato del 2019).

Tab. 16 - Por FSE 2014-2020: Spesa certificata e target di spesa (esercizio 2020). (in milioni)

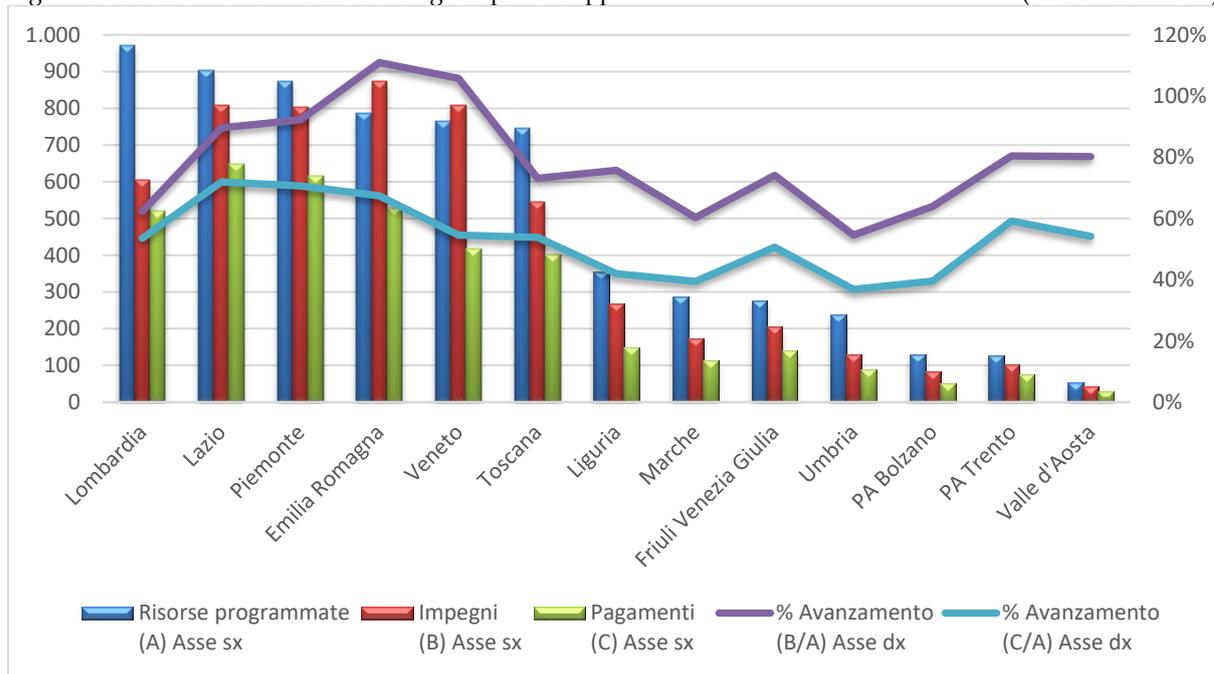
Priorità	Spesa dichiarata 2019	Spesa dichiarata 2020	Spesa certificata 2019	Spesa certificata 2020	Var. % spesa certificata 2019 e 2020	Totale spesa dichiarata al 31/12/2020	Totale spesa certificata al 31/12/2020	Target finale 2023
Asse A	46,7	54,9	44,4	51,2	15%	222,0	204,3	341,2
Asse B	16,0	22,9	10,8	20,3	88%	77,2	55,9	224,7
Asse C	27,4	27,1	25,8	28,8	11%	89,3	84,2	146,6
Asse D	0,5	1,0	0,7	0,8	9%	3,5	3,2	4,5
Asse E	3,7	5,3	3,2	4,5	41%	14,8	13,1	29,3
Totale	94,3	111,1	84,9	105,5	24%	406,8	360,6	746,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

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. figura seguente), il quale, per il gruppo di Regioni più sviluppate, restituisce un livello complessivo di avanzamento finanziario dell'83,7 per cento, relativamente agli impegni, e del

58,05 per cento, con riguardo ai pagamenti¹³⁹. Per entrambi i parametri, nelle evidenze IGRUE, la percentuale riferibile al Por della Regione Toscana mostra valori inferiori, pari, rispettivamente, al 73,1 per cento e al 53,8 per cento (cfr. figura 9). Più in dettaglio, la Regione Toscana risulta al nono 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 settimo posto. Se inoltre si restringe l'analisi alle cinque Regioni (Lombardia, Lazio, Piemonte, Veneto e Marche) che gestiscono risorse del Por FSE di dimensioni comparabili (ad esempio, superiori a 500 milioni) il ritardo della Regione Toscana si acuisce; il relativo livello di avanzamento finanziario colloca la Regione al penultimo posto.

Fig. 9 - Por FSE: stato di attuazione "Regioni più sviluppate". (asse sx in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Economie e finanze (Monitoraggio delle Politiche di coesione Programmazione 2014-2020. Situazione al 31/12/2020).

Dal confronto tra tali dati di monitoraggio dell'IGRUE e quelli trasmessi dalla Regione Toscana (note *prot.* nn. 4714/2021, 6313/2021 e 6348/2021), emerge però una discrasia nella percentuale di avanzamento degli impegni e dei pagamenti. Per i primi, come sopra precisato, i dati regionali mostrano un avanzamento del 90 per cento (cfr. tab. 15), con un ampio scarto positivo rispetto al dato dell'IGRUE (73,1 per cento) e a quello medio delle Regioni più sviluppate (83,7 per cento); per i pagamenti la Regione ha comunicato un livello di avanzamento del 54,5 per cento, a fronte del più contenuto 53,8 per cento indicato nel rapporto di monitoraggio richiamato. In sede di controdeduzioni (nota *prot.* 6313/2021), la Regione Toscana ha precisato che le differenze tra i dati trasmessi a questa Sezione e quelli dell'IGRUE sono dovute a ritardi nell'inserimento a sistema dei flussi relativi a impegni e pagamenti.

¹³⁹ I dati sono stati desunti dal Bollettino "Monitoraggio delle Politiche di coesione Programmazione 2014-2020. Situazione al 31/12/2020" del Ministero dell'Economia e delle finanze, pubblicato in data 9 marzo 2021.

Quanto all'avanzamento fisico del programma, in sede istruttoria, la Regione Toscana ha rappresentato che l'attuazione del Por, nel corso del 2020, ha incontrato talune difficoltà connesse all'emergenza Covid-19 che hanno richiesto l'adozione di tempestivi interventi. Il riferimento è in particolare all'Asse A - *Occupazione* e all'Asse C - *Istruzione e formazione*. In merito al primo, la Regione Toscana segnala che la sospensione di molte attività economiche e delle attività in presenza, con periodi di parziale riapertura, hanno in parte condizionato lo svolgimento delle iniziative formative. Per assicurarne la continuità, la Regione ha adottato misure ed indirizzi per consentire la sostituzione di alcune attività con modalità alternative (ad esempio, *e-learning*, *project work*), nonché fornito indicazioni operative per la ripresa in presenza in sicurezza. Parimenti, per agevolare l'attuazione dell'Asse C sono stati posti in essere diversi interventi, tra cui, la possibilità di proroghe dei termini di durata, la sospensione dei termini agli adempimenti a carico dei beneficiari, la possibilità di svolgimento in modalità alternative a quelle in presenza di alcune attività.

Nel 2020 sono stati attivati 39 dispositivi (di cui 23 avvisi pubblicati), con uno stanziamento di oltre 142 milioni. Le iniziative promosse si sono concentrate, in buona parte, sugli interventi di contrasto all'emergenza Covid-19, attivate nell'Asse B - *Inclusione Sociale e lotta alla povertà* per circa l'86 per cento delle risorse mobilitate, con particolare attenzione alla promozione della parità e non discriminazione, perseguita principalmente tramite il rafforzamento dei servizi per la conciliazione tra vita professionale/privata e il sostegno alle persone in disagio socioeconomico. La tabella che segue fornisce evidenza dei principali interventi promossi distinti per Asse, per ambito di intervento, con l'indicazione dei numeri di Avvisi pubblicati/Dispositivi attivati e della percentuale di risorse mobilitate rispetto alla dotazione complessiva del Po 2020.

Tab. 17 - Por FSE: progetti e risorse attivati nel 2020.

Asse	Principali interventi	Avvisi pubblicati/Dispositivi attivati	% Risorse mobilitate sul Totale del PO 2020
A	Servizio civile, Percorsi IEFP, Percorsi ITS, Voucher formativi individuali per imprenditori/liberi professionisti	10	7%
B	Contributi straordinari per il sostegno al reddito dei tirocinanti/praticanti i cui tirocini sono sospesi per effetto delle misure di contenimento dell'emergenza, Sostegno all'accoglienza dei bambini nei servizi educativi per la prima infanzia, Azioni di sostegno integrate a seguito dell'emergenza Covid-19, Dotazione di DPI per la popolazione, Indennità per il personale del S.S.R. esposto al rischio Covid-19, Spese per gli stipendi del personale infermieristico impegnato nella gestione dell'emergenza, Servizi di accompagnamento al lavoro per disabili	8	86%
C	Tirocini curriculari, Dottorati di ricerca, Formazione per l'inserimento lavorativo-strategica, IFTS, Sviluppo di competenze digitali nei poli tecnico professionali	5	5%
E	Attuazione del Piano di Comunicazione, i piani delle attività 2020 di IRPET e di Fondazione Sistema Toscana, il sistema informativo, l'assistenza tecnica per l'istruttoria dei tirocini non curriculari, le missioni del personale	14	2%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

A livello cumulato, fino al 2020 risultano avviati 43.383 progetti, così ripartiti per asse: *i*) 34.846 progetti per un totale di 1.313.907 destinatari (Asse A); *ii*) 1.771 progetti per un totale di 58.578 destinatari (Asse B); *iii*) 6.426 progetti per un totale di 51.199 destinatari (Asse C); *iv*) 18 progetti per un totale di 7.215 destinatari (Asse D); *v*) 322 progetti (Asse E).

In sede istruttoria, la Regione Toscana ha precisato che, nel complesso, i destinatari degli interventi posti in essere ammontano a 1.430.899, con una prevalente partecipazione femminile

(54 per cento). Tali destinatari sono composti per il 79 per cento da disoccupati, di cui il 55 per cento sono donne. Rispetto al livello di istruzione si registra che: *i*) il 50 per cento dei destinatari ha un'istruzione primaria (ISCED 1) o secondaria inferiore (ISCED 2); *ii*) il 38 per cento possiede un diploma di istruzione secondaria superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4); *iii*) il 12 per cento è rappresentato da persone in possesso di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8).

Gli indicatori di *output* confermano gli esiti positivi della *performance* del Por. Nell'Asse A è superato il valore target al 2023 dei disoccupati coinvolti nelle azioni delle PDI 8.i e 8.iv, degli inattivi nella PDI 8.ii e degli occupati nella PDI 8.v. Sono superati i target al 2023 anche nell'Asse B (numero di disabili PDI 9.i e altri svantaggiati PDI 9.iv) e quasi raggiunti (98 per cento) quelli dell'Asse C (persone con istruzione terziaria). Anche gli indicatori di risultato segnalano i progressi del Por in linea con i valori obiettivo fissati al 2023.

Con riguardo agli strumenti finanziari, la Regione Toscana riferisce che, al 31/12/2020, non sono stati attivati nell'ambito del Por operazioni relative a tali strumenti né sono state programmate valutazioni *ex ante* necessarie per il loro impiego.

4.3 Il Programma Garanzia Giovani

Nel ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020, nel quadro delineato dal 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, in 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. NEET¹⁴⁰. L'obiettivo è quello di garantire a giovani di età compresa tra i 14 ed i 25 anni, non occupati né inseriti in un percorso di formazione o studio, un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato, di tirocinio o servizio civile entro quattro mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione obbligatorio. I finanziamenti stanziati dall'Unione europea provengono da entrate dedicate (YEI), da risorse provenienti dal FSE ai sensi dell'art. 16 del Regolamento (Ue) n. 1304/2013 e da una quota di cofinanziamento nazionale.

In linea con la raccomandazione del Consiglio europeo, l'Italia ha adottato uno specifico programma. L'attuazione del progetto si è concretizzata con la definizione del 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

¹⁴⁰ Il fenomeno Neet (*Not in Education, Employment or Training*) indica persone non impegnate nello studio, né nel lavoro né nella formazione.

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 di 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"¹⁴¹, 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 intervenendo sulla fascia 25-29 solo su *target* specifici.

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 civile¹⁴²; *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 delibera n. 346 del 28 aprile 2014 è stato approvato il Piano esecutivo di attuazione relativo alla prima fase e con delibera di Giunta n. 992 del 10 settembre 2018 quello relativo alla seconda fase.

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 spesa¹⁴³. In particolare, nel corso del 2020, esso è stato oggetto di due rimodulazioni, approvate rispettivamente con delibera di Giunta n. 840 del 6 luglio 2020 e con delibera di Giunta n. 1415 del 16 novembre 2020.

Con d.g.r. n. 840/2020 è stata rifinanziata la misura 5 "Tirocini", attraverso una rimodulazione della misura 2B e della misura 2C. L'intervento prevede uno strumento aggiuntivo, pure se temporaneo e non definitivo, finalizzato ad agevolare il confronto dei NEET col mondo del lavoro, allo scopo prioritario di arginare le gravi conseguenze economico-sociali e il deterioramento delle prospettive occupazionali causati dalla pandemia da Covid-19, anche in forza dei positivi esiti lavorativi già registrati in Toscana dai tirocini extracurricolari. Con delibera di Giunta n. 1415 del 16 novembre 2020, prendendo atto del perdurare della congiuntura economica legata alla pandemia, è stata disposta l'eliminazione

¹⁴¹. Con la delibera n. 342 del 28 aprile 2014 viene preso atto delle risorse a disposizione della Regione toscana, con la delibera n. 346 del medesimo giorno viene approvato il Piano esecutivo di attuazione.

¹⁴² In merito, si precisa che il servizio civile rientra tra gli interventi posti in essere solo nella prima fase.

¹⁴³ Le modifiche sono state apportate con delibere della Giunta regionale n. 832 del 31 luglio 2017, n.101 del 5 febbraio 2018; 944 del 27 agosto 2018, 1366 del 10 dicembre 2018; n. 1578 del 16 dicembre 2019.

della Misura 2C “Assunzione e Formazione” a favore degli interventi di Istruzione e Formazione Professionale per i *drop-out*, rafforzando quindi la scelta di finanziare percorsi di qualità già selezionati sulla base delle richieste dei territori.

La dotazione complessiva del programma a diretta gestione della Regione Toscana è pari a euro 86.082.520,80 (cui si aggiungono 12.600.000 euro destinati al bonus occupazionale gestiti direttamente da INPS) di cui euro 56.616.038 sulla prima fase ed euro 29.466.482,80 (di cui circa 20.000,00 euro derivanti dalla contendibilità) sulla seconda fase. L’assistenza tecnica è invece interamente gestita nell’ambito del Programma operativo nazionale Sistemi di politiche attive per l’occupazione (Pon Spao)¹⁴⁴.

La dotazione finanziaria del programma viene disarticolata per Priorità, sempre in base ai valori in essere alla data del 31/12/2020.

Tab. 18 - Programma Garanzia Giovani: dotazione delle risorse per Misura al 31/12/2020. (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”	8.054.400,00	2.317.600,00	-	10.372.000,00	<i>dato non di competenza dell'OI</i>
Misura 2 - B “Reinserimento giovani 1518enni in percorsi formativi”	25.204.126,36	7.662.120,70	-	32.866.247,06	<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	19.656.729,86	6.008.490,42	-	25.665.220,28	<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	65.914.402,16	20.168.118,64	-	86.082.520,80	<i>dato non di competenza dell'OI</i>

Fonte: Regione Toscana.

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 2020; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione relativo a tutto il periodo di

¹⁴⁴ Il Pon Spao è stato approvato con decisione C (2017) 8928 del 18 dicembre 2017.

programmazione, dall'avvio fino a fine 2020, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale.

In merito al primo aspetto, i dati forniti in sede istruttoria dalla Regione (cfr. seguente tabella), per i quali la Sezione ha accertato la coerenza con le risultanze del rendiconto presentato, mettono in luce una forte crescita degli impegni che raggiungono il valore 1,5 milioni, quasi due volte il dato dell'anno precedente, parallelamente ad un'espansione degli stanziamenti di competenza. Resta sostanzialmente stabile il tasso di impegno rispetto agli stanziamenti, pari al 13 per cento. Anche i pagamenti risultano in crescita, ma ad un tasso molto più contenuto (+2 per cento), raggiungendo il valore di 0,6 milioni. Ne consegue una forte contrazione della capacità di pagamento, rispetto agli impegni, che flette di oltre 40 punti percentuali (dall'84 per cento al 43 per cento).

Tab. 19 - Programma Garanzia Giovani: stato di avanzamento finanziario nel 2020. (in euro)

Priorità	Stanziamenti di competenza 2020	Impegni 2020	Stanziamenti di competenza 2019	Impegni 2019	Variazione impegni 2020-2019	Pagamenti 2020	Pagamenti 2019
	(a)	(b)	(c)	(d)	(b-d)	(e)	(f)
Misura 2 - A "Formazione mirata all'inserimento lavorativo"	1.996.564,90	908.626,39	3.075.921,34	227.200,00	681.426,39	341.440,00	110.544,00
Misura 2 - B "Reinserimento giovani 1518enni in percorsi formativi"	1.614.831,02	245.937,00	1.085.921,73	0	245.937,00	0	0
Misura 3 "Accompagnamento al lavoro"	2.504.767,70	344.200,00	1.154.500,00	525.100,00	-180.900,00	308.600,00	524.900,00
Misura 5 - Tirocinio extracurricolare	5.186.621,39	0	837.646,15	0	0	0	0
Misura 7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	129.471,32	0	129.471,32	0	0	0	0
Totale	11.432.256,33	1.498.763,39	6.283.460,54	752.300,00	746.463,39	650.040,00	635.444,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Si riporta inoltre di seguito la tabella relativa al monitoraggio sullo stato di avanzamento finanziario con i dati disaggregati per priorità al 31/12/2020.

Tab. 20 - Programma Garanzia Giovani: stato di attuazione per Misura al 31/12/2020. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2020	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2020	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)	
Misura 1 - B "Accoglienza, presa in carico, orientamento"	1.660.000,00	1.660.000,00	100,00	1.660.000,00	100,00	100,00	39.899
Misura 1 - C "Orientamento specialistico o II livello"	1.390.877,97	1.252.894,50	90,08	1.252.894,50	90,08	100,00	26.989
Misura 2 - A "Formazione mirata all'inserimento lavorativo"	10.372.000,00	9.019.148,90	86,96	3.470.392,90	33,46	38,48	561
Misura 2 - B "Reinserimento giovani 1518enni in percorsi formativi"	32.866.247,06	28.764.346,97	87,52	18.757.672,40	57,07	65,21	219
Misura 3 "Accompagnamento al lavoro"	8.847.068,00	6.672.000,00	75,41	6.636.400,00	75,01	99,47	4.813
Misura 5 - Tirocinio extracurricolare	25.665.220,28	15.205.974,12	59,25	14.932.017,12	58,18	98,20	10.013
Misura 6 Servizio civile	4.004.204,00	4.003.827,92	99,99	4.003.827,92	99,99	100,00	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
Totale	86.082.520,80	67.227.640,41	78,10	51.362.652,84	59,67	76,40	83.310

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento finanziario complessivo del programma, dall'inizio della programmazione al 31 dicembre 2020, gli impegni risultano pari a 67,2 milioni, corrispondenti al 78,10 per cento della dotazione finanziaria complessiva del programma, i pagamenti risultano 51,36 milioni pari al 59,67 per cento sul programmato e al 76,40 per cento sull'impegnato. I dati segnalano un adeguato livello di utilizzo ed efficienza realizzativa delle risorse, anche in termini di attuazione fisica. Sono stati finanziati 83,31 interventi consistenti in progetti formativi o prese in carico singole.

Più in dettaglio, nel sistema nazionale di monitoraggio tenuto dall'Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) del Ministero dell'economia e delle finanze, l'avanzamento del Pon Iog iniziativa occupazione giovani dell'anno 2020 si attesta al 52,60 per cento, in termini di impegno, e al 44,76 per cento, in termini di pagamento; lo stato di attuazione della Regione Toscana è pertanto sensibilmente superiore a quello complessivo del programma.

Nella ripartizione per interventi, quelli di fase 1 risultano oramai in via di completamento; le misure 1B, 3 e 6 presentano percentuali di impegno e pagamento sostanzialmente prossime al 100 per cento, mentre le misure 1C, 2B e 5 si collocano sopra il 90 per cento. Più indietro invece appaiono la misura 2A, relativa alla formazione mirata all'inserimento, caratterizzata da un livello di attuazione finanziaria di poco superiore al 70 per cento, e la misura 7, relativa al sostegno all'autoimprenditorialità, ferma intorno al 50 per cento.

In merito alle misure rientranti nella "Fase II", si registra una prestazione elevata della misura relativa alla formazione mirata all'inserimento lavorativo; nel primo trimestre del 2020 sono state infatti incrementate le risorse a disposizione visto l'alta partecipazione ai bandi e al termine dell'esercizio risultano impegnate il 97,49 per cento delle risorse disponibili. Sono incrementati anche gli impegni della misura 2B, rivolta ai minori fuoriusciti dal sistema scolastico per l'inserimento in percorsi formativi. Un minor avanzamento si registra sulla misura 3, relativa all'accompagnamento al lavoro, per la quale è stato impegnato solo il 13,76 per cento delle risorse. Molto utilizzata nel 2020 la misura 5 relativa ai tirocini extracurricolari, anche se dal punto di vista finanziario devono essere perfezionati gli impegni, in quanto la relativa fase istruttoria è in corso di completamento.

Dal report periodico sulle adesioni a Garanzia Giovani pubblicato da Regione Toscana aggiornato al 18 gennaio 2021¹⁴⁵ risulta che, dall'avvio del programma a tutto il 2020, le adesioni sono state 167.296, con una media di oltre 20.000 giovani l'anno. Il 2020 ha subito un'importante flessione, con un calo particolarmente significativo nei mesi da marzo a maggio.

La maggior parte dei giovani che hanno aderito sono di cittadinanza italiana, mentre il 12 per cento è straniero. I giovani compresi nella fascia di età 15-24 rappresentano la quota più alta (65 per cento), mentre quelli appartenenti alla fascia di età 25-30 hanno un'incidenza del 35 per cento. Le partecipazioni maschili (52 per cento) sono leggermente superiori a quelle femminili. I centri per l'impiego della Toscana hanno attratto anche giovani di altre regioni,

¹⁴⁵ I report sono pubblicati periodicamente sul sito istituzionale della Regione Toscana, consultabili su <www.regione.toscana.it/garanzia-giovani>.

che rappresentano il 6 per cento delle adesioni registrate; ciò in particolare nelle provincie di Firenze, Pisa e Siena.

La Regione Toscana ha altresì fornito i risultati definitivi al 31/12/2020 del monitoraggio sui livelli occupazionali presentati nella tabella seguente. I giovani presi in carico dai centri per l'impiego sono stati oltre 105.000 di questi 91.560 sono stati inseriti nel mercato del lavoro tramite tirocini, contratti di apprendistato, contratti a tempo determinato e 4.466 contratti a tempo indeterminato.

Tab. 21 - Piano operativo Programma Garanzia Giovani 2014-2020: dati sul livello di occupazione.

Tipologia	Valori al 31/12/2020	Valori (01/01/2020-31/12/2020)	Valori (Variazione % 2020 - 2019)
Giovani presi in carico:	105.354	6.952	-41,69%
<i>di cui Giovani inseriti nel mercato del lavoro</i>	91.560	5.878	-58,02%
Tipo di contratto	<i>Tirocinio</i>	2.000	-61,92%
	<i>Contratto a tempo determinato</i>	2.775	-52,59%
	<i>Contratto di apprendistato</i>	921	-58,08%
	<i>Contratto a tempo indeterminato</i>	182	-74,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Dalla tabella emerge con evidenza il drastico calo in tutte le attività e interventi erogati nel 2020 rispetto al 2019.

Da ultimo, nella successiva tabella viene riportato il livello di avanzamento annuale della spesa dichiarata per priorità, nel 2019 e 2020, oltre al dato cumulato a fine 2020 e al *target* di spesa finale; la spesa certificata è invece un dato disaggregato in disponibilità della AdG, l'Organismo intermedio riporta nella tabella solo il dato complessivo. La spesa dichiarata, in particolare alla misura 5, è influenzata da misure anticipate dalla Regione in *overbooking*.

Tab. 22 - Programma Garanzia Giovani spesa certificata e target di spesa per Asse. (in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2019	Spesa dichiarata 2020	Spesa certificata 2019	Spesa certificata 2020	Scostamenti % fra spesa certificata 2019 e 2020	Totale spesa dichiarata al 31.12.2020	Totale spesa certificata al 31.12.2020	Target finale 2023
Misura 1 - A	-	-	-	-	-	-	-	-
Misura 1 - B	45.458					1.667.258,00		100%
Misura 1 - C	61.415					1.358.798,00		100%
Misura 2 - A	167.156,40	43.177,10				3.128.952,74		100%
Misura 2 - B	4.962,20					18.757.671,80		100%
Misura 2 - C	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)							
Misura 3	1.295.400,00	1.500,00				6.327.800,00		100%
Misura 4 - A	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)							
Misura 4 - B	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)							
Misura 4 - C	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)							
Misura 5	1.689.900,00	476.300,00				16.023.725,00		100%
Misura 6	12.022,01	42.615,30				4.002.665,10		100%
Misura 7						649.448,00		100%
Misura 8	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)							
Misura 9	Misura non gestita dall'OI - Regione Toscana (gestione nazionale INPS)							
Assistenza tecnica	Attività non finanziata a valere sul PONIOG							
Totale	3.266.389,21	477.238,20	587.425,23	17.744.577,61		51.916.318,64	44.141.154,40	

Fonte: Regione Toscana.

4.4 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. Esso concorre, insieme agli altri fondi SIE, alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020.

Il Programma di sviluppo rurale della Toscana è stato approvato con decisione (Ce) 26 maggio 2015, n. 3507, recepita dalla Regione Toscana con delibera della Giunta del 4 agosto 2015, n. 788. 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.

Al suddetto programma risultava assegnata una dotazione finanziaria iniziale pari ad euro 961.841.372,90, così come stabilito a livello nazionale in ottemperanza alle disposizioni di cui al Regolamento delegato (Ue) 27 aprile 2015, n. 791. Nel corso dell'annualità 2017 tale assetto finanziario è stato sottoposto, a seguito dell'Intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni e delle Province Autonome nella seduta n. 100/CSR del 22 giugno 2017, a riprogrammazione solidale in sostegno delle Regioni colpite dagli eventi sismici verificatesi a partire dal 24 agosto 2016. Nello specifico, è stato approvato un parziale storno delle risorse finanziarie assegnate ai 18 Programmi di sviluppo rurale italiani, a favore dei programmi delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, al fine di intervenire a sostegno delle aziende e dei territori interessati dagli eventi sismici.

La dotazione finanziaria del Psr della Regione Toscana è stata, pertanto, decurtata di circa 12 milioni, passando da 961.844.372,90 euro a 949.420.223,00 euro¹⁴⁶. Circa il 6 per cento di tale importo, pari a 57.212.070,00 euro, costituisce la cosiddetta riserva di efficacia, che è stata definitivamente assegnata alla Regione, per effetto del raggiungimento dei *target* intermedi previsti dal *performance framework*.

Il programma è stato più volte soggetto a modifica al fine di riallineare gli interventi per tener conto del mutare delle circostanze e di conseguire gli obiettivi di spesa¹⁴⁷. In particolare, nel corso del 2020 sono state effettuate due modifiche del piano finanziario del programma, la prima nel mese di luglio, la seconda ad ottobre. Tale ultima revisione (versione 9.1 del Programma, ottava modifica) è stata approvata con decisione della Commissione europea

¹⁴⁶ La riprogrammazione è stata notificata dalla Regione Toscana alla Commissione europea con delibera di Giunta regionale del 13 settembre 2017 n. 964 e approvata con Decisione CE (7705) del 14 novembre 2017.

¹⁴⁷ Le modifiche ai piani sono disciplinate dall'art 11 del Regolamento (UE) n. 1305/2013. Con deliberazione 848/2016 la Giunta regionale ha preso atto della prima modifica al PRS 2014-2020, approvato con decisione C (2017) 5174 *final*; con deliberazione n. 320/2017 la Giunta ha preso atto della seconda modifica, approvata con decisione di esecuzione C (2017)1738 *final*; con deliberazione n. 914/2017 la Giunta ha preso atto della terza modifica (versione 4.1), approvata con decisione di esecuzione C(2017)5633 *final*; con deliberazione n. 1381/2017 la Giunta ha preso atto della quarta modifica (versione 5.1), approvata con deliberazione C(2017) 7705 *final*; con deliberazione n. 1005/2018 la Giunta ha preso atto della quinta modifica (versione 6.1), approvata con decisione C(2018)5595 *final*; con deliberazione n. 1348/2019 la Giunta ha preso atto della sesta modifica (versione 7.1), approvata con decisione C(2019) 7684 *final*; con deliberazione n. 1139/2020 la Giunta ha preso atto della settima modifica (versione 8.1), approvata con decisione C(2020)5278 *final*.

C(2020) 7251 *final* del 16 ottobre 2020 e con deliberazione della Giunta Regionale n. 1349 del 2 novembre 2020. La modifica è stata dettata dall'esigenza di fronteggiare la crisi sanitaria; essa è infatti consistita nell'introduzione della nuova Misura 21 "Sostegno temporaneo eccezionale a favore di agricoltori e PMI particolarmente colpiti dalla crisi causata dall'epidemia di Covid-19" e nella programmazione delle relative risorse nel piano finanziario del programma stesso, attraverso una contestuale riduzione di risorse sulle altre misure per 18,9 milioni (cfr. *supra* par. 3.3). Si riporta, di seguito, la tabella di ripartizione annuale della spesa pubblica totale per il Psr FEASR e delle singole quote di cui essa si compone, al 31 dicembre 2020, corrispondente all'ultima versione in vigore.

Tab. 23 - Psr FEASR Dotazione delle risorse per anno al 31.12.2020. (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
Totale	949.420.223	409.390.000	540.030.223	378.021.156	162.009.067

Fonte: Regione Toscana - Disposizioni finanziarie del Programma di sviluppo rurale della Regione Toscana 2014-20 (Delibera di Giunta regionale n. 1218 del 7 settembre 2020).

La dotazione finanziaria del programma viene successivamente disarticolata per priorità, sempre in base ai valori in essere alla data del 31.12.2020.

Tab. 24 - Psr FEASR 2014-2020: dotazione finanziaria per priorità. (in euro)

Priorità	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione Toscana	Totale	Riserva di efficacia di attuazione
Priorità 1 - <i>Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali</i>	0	0	0	0	0
Priorità 2 - <i>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</i>	94.501.946	87.260.888	37.397.523	219.160.358	13.457.155
Priorità 3 - <i>Accesso tecnologie informazione e comunicazione</i>	81.054.394	74.843.733	32.075.885	187.974.012	11.007.767
Priorità 4 - <i>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</i>	134.981.931	124.639.160	53.416.783	313.037.874	18.435.061
Priorità 5 - <i>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</i>	51.072.098	47.158.782	20.210.906	118.441.786	8.368.569
Priorità 6 - <i>Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali</i>	41.871.184	38.662.873	16.569.803	97.103.860	5.943.518
Assistenza tecnica	5.108.742	4.717.293	2.021.697	11.847.733	0
Misure discontinue (trascinamenti)	799.704	738.428	316.469	1.854.600	0
Totale	409.390.000	378.021.156	162.009.067	949.420.223	57.212.070

Fonte: Regione Toscana - Programma di sviluppo rurale 2014-20 vers. 9.1 (Delibera di Giunta regionale n. 1349 del 2 novembre 2020 - Allegato b - paragrafo 5.4).

Nell'attuazione del Psr FEASR numerose operazioni sono svolte dall'Organismo pagatore, Artea - Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura¹⁴⁸. 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 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 ammonta a 162.009.067,00 euro e 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 2020; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2020, 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. seguente tabella), per i quali la Sezione ha accertato la coerenza con le risultanze del rendiconto presentato, mettono in luce un miglioramento del livello di attivazione degli stanziamenti di competenza nel 2020, rispetto al 2019. Infatti, gli impegni giuridicamente vincolanti assunti nel 2020 sul solo capitolo di diretta gestione da parte della Regione Toscana (cap. 52518) risultano pari a 23.060.487,00 euro, corrispondenti all'intero stanziamento di competenza per lo stesso anno e sono assunti in favore dell'Organismo pagatore Artea (23.642.049,00 euro di impegnato nel 2019 a fronte di uno stanziamento di 28.642.049,00). Sul fronte dei pagamenti, invece, si registra una riduzione delle erogazioni di 5,8 milioni (da 25.149.947,00 nel 2019 a 19.286.103,00¹⁴⁹ euro nel 2020). I risultati della gestione 2020 portano il complesso delle risorse impegnate sul bilancio regionale dall'avvio del programma a 94.437.005,00 euro (58 per cento della quota regionale) e i pagamenti a 88.856.869,00 euro (55 per cento del programmato e 94 per cento dell'impegnato).

¹⁴⁸ Ai sensi dell'art. 7 del Reg (UE) 1306/2013, gli Organismi Pagatori ricevono l'abilitazione all'operatività da parte del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, a seguito dell'accertamento di adeguate garanzie.

¹⁴⁹ Al riguardo si precisa che i pagamenti registrati nel 2020 sul capitolo 52518 del rendiconto regionale ammontano 23.060.487,07 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 19.286.103,00 euro come indicato in tabella.

Tab. 25 - Psr FEASR 2014-2020: stato di avanzamento finanziario (esercizio 2020).

(in euro)

Priorità	Stanzamenti di competenza 2020 (a)	Impegni 2020 (b)	Stanzamenti di competenza 2019 (c)	Impegni 2019 (d)	Variazione impegni 2020/2019	Pagamenti 2020 (e)	Pagamenti 2019 (f)	Variazione pagamenti 2020/2019
Priorità 1 - Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo forestale e nelle zone rurali	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 e innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste	5.399.951	5.399.951	6.706.955	3.598.206	1.801.745	4.516.124	3.827.701	688.423
Priorità 3 - Accesso tecnologie informazione e comunicazione	3.297.382	3.297.382	4.095.481	6.363.985	-3.066.603	2.757.689	6.769.882	-4.012.193
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 del settore agricolo	8.619.581	8.619.581	10.705.866	9.915.838	-1.296.257	7.208.787	10.548.274	-3.339.487
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	2.290.675	2.290.675	2.845.111	2.456.779	-166.103	1.915.753	2.613.473	-697.720
Priorità 6 - Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali	2.871.660	2.871.660	3.566.717	1.047.789	1.823.871	2.401.647	1.114.618	1.287.029
Assistenza tecnica	553.402	553.402	687.348	223.690	329.712	462.825	237.957	224.868
Misure discontinue (trascinamenti)	27.835	27.835	34.572	35.761	-7.927	23.279	38.042	-14.763
Totale	23.060.487	23.060.487	28.642.049	23.642.049	-581.562	19.286.103	25.149.947	-5.863.843

Fonte: Regione Toscana su dati Artea. I pagamenti si riferiscono ai trasferimenti da Artea ai beneficiari. Il dato riferito agli stanziamenti e impegni riportato in tabella è calcolato sulla base dell'incidenza percentuale dei pagamenti per priorità sul totale dei pagamenti per il 2019 e 2020.

Per quanto concerne il secondo profilo di analisi (attuazione complessiva), i dati raccolti (sintetizzati nella seguente tabella) evidenziano un tasso di impegno elevato¹⁵⁰ alla data del 31/12/2020, pari al 99 per cento della dotazione finanziaria. Tutte le priorità, con esclusione della n. 6, vedono l'integrale impegno delle risorse programmate (100 per cento).

Sul fronte dei pagamenti, invece, si registra un livello di avanzamento del 55 per cento, rispetto alle disponibilità finanziarie totali, e del 56 per cento, rispetto agli importi impegnati. In totale risultano erogati 520.727.082 euro¹⁵¹, a fronte di 31.711 progetti finanziati o premi erogati, con una progressione annuale di 113.022.172,39 euro. All'interno dell'aggregato, i pagamenti in transizione relativi agli impegni assunti nella precedente programmazione 2007-2013 (c.d. trascinamenti) sono pari a 109.438.089,25 euro (21 per cento del totale), mentre quelli relativi ai nuovi impegni assunti nella programmazione 2014-2020 sono pari a 411.288.993,04 euro (79 per cento del totale).

Nella successiva tabella viene riportato il livello di avanzamento annuale della spesa dichiarata per priorità, nel 2019 e 2020, oltre al dato cumulato a fine 2020 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 2023 occorre effettuare ancora il 45 per cento dei pagamenti programmati; tuttavia, secondo quanto riferito

¹⁵⁰ Con il termine impegni si fa riferimento alla somma dei contratti giuridicamente vincolanti e dei contributi potenzialmente erogabili in base alle graduatorie dei bandi.

¹⁵¹ Il dato sui pagamenti include sia quelli effettuati a titolo di anticipo (pari a 34.368.909,34 euro) sia quelli effettuati a titolo di SAL (pari a 17.556.447,78 euro) sia quelli effettuati a titolo di saldo (pari a 468.801.725,17 euro).

dalla Regione, l'obiettivo intermedio di attuazione finanziaria al 2020 sarebbe stato superato, con uno scarto positivo di 5,9 milioni, al netto del prefinanziamento ricevuto¹⁵².

Tab. 26 - Psr FEASR 2014-2020: stato di attuazione per priorità. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2020	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2020	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)	
Priorità 1	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Priorità 2	219.160.358	219.160.358	100%	114.558.698	52%	52%	956
Priorità 3	187.974.012	187.260.000	100%	82.647.343	44%	44%	877
Priorità 4	313.037.874	313.000.000	100%	231.224.521	74%	74%	29.056
Priorità 5	118.441.786	118.000.000	100%	55.060.669	46%	47%	296
Priorità 6	97.103.860	85.441.102	88%	31.836.198	33%	37%	220
Assistenza tecnica	11.847.733	11.847.733	100%	4.106.789	35%	35%	184
Misure discontinue (trascinamenti)	1.854.600	1.854.600	100%	1.292.865	70%	70%	122
Totale	949.420.223	936.563.793	99%	520.727.082	55%	56%	31.711

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana (Dotazione finanziaria e impegni al 31/12/2020: disposizioni finanziarie del Psr della Regione Toscana 2014-20 (Delibera di Giunta regionale n. 1218 del 7 settembre 2020. Pagamenti al 31/12/2020 e numero progetti finanziati: Data base Artea).

Tab. 27 - Psr FEASR 2014-2020: spesa dichiarata e target per priorità. (in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2019	Spesa dichiarata 2020	Totale spesa dichiarata al 31/12/2020	Target finale 2023
Priorità 1	0	0	0	0
Priorità 2	22.431.439	26.465.797	114.558.698	219.160.358
Priorità 3	39.673.477	16.160.860	82.647.343	187.974.012
Priorità 4	61.815.951	42.245.587	231.224.521	313.037.874
Priorità 5	15.315.713	11.226.871	55.060.669	118.441.786
Priorità 6	6.531.984	14.074.347	31.836.198	97.103.860
Assistenza tecnica	1.394.499	2.712.290	4.106.789	11.847.733
Misure discontinue (trascinamenti)	222.937	136.421	1.292.865	1.854.600
Totale	147.386.000	113.022.172	520.727.082	949.420.223

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

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.

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. figura seguente), per il gruppo di Regioni più sviluppate, restituisce un livello complessivo di avanzamento finanziario del 59,49 per cento¹⁵³ a fine 2020; si tratta di un dato superiore a quello fatto registrare dalla Regione Toscana (54,85 per cento).

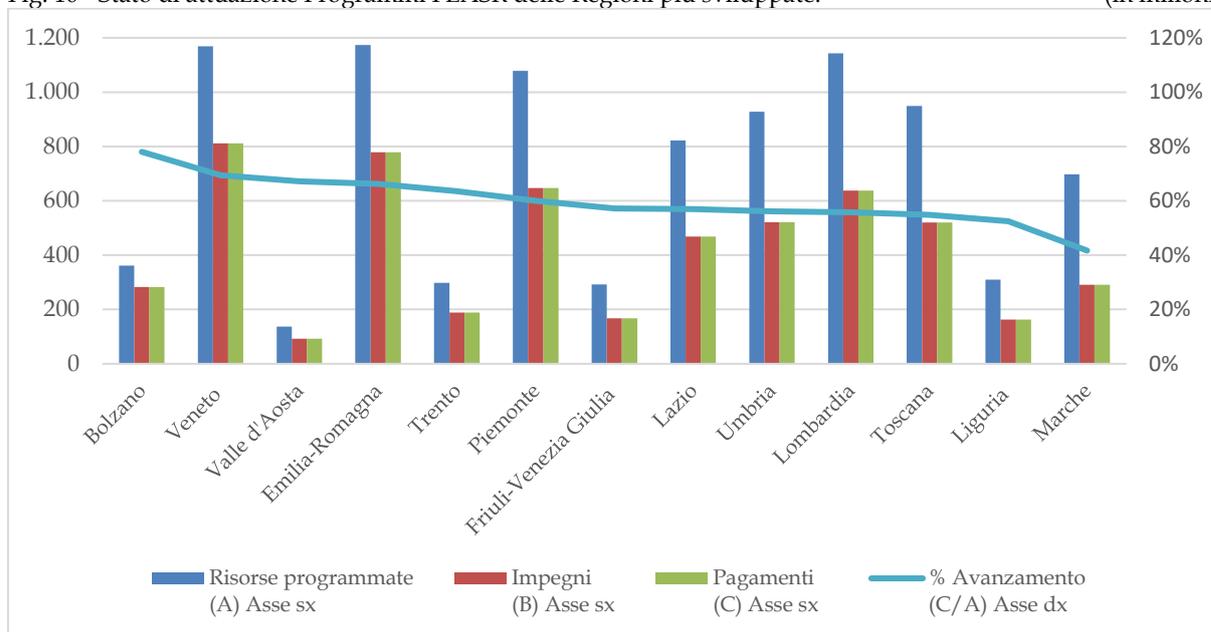
Lo scarto si acuisce se si prende a raffronto il sottoinsieme di cinque Regioni che gestiscono programmi FEASR con dotazioni finanziarie di dimensioni comparabili a quelle

¹⁵² 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% dell'ammontare totale del FEASR nella prima versione del Programma). Calcolato al lordo di tale prefinanziamento, lo scarto positivo rispetto al target intermedio al 2020 sale a 34,8 milioni (107% dell'obiettivo).

¹⁵³ Per quanto riguarda i Programmi FEASR, il trasferimento dei dati di attuazione al Sistema Nazionale di Monitoraggio non è ancora completo. Pertanto, le informazioni relative ai pagamenti inserite nel bollettino bimestrale di monitoraggio di IGRUE sono state estratte dal sito "Rete Rurale Nazionale" (cfr. report trimestrale "Report IV trimestre 2020 - Spesa effettivamente sostenuta al 31 dicembre 2020"). Il valore degli impegni è stato equiparato al valore dei pagamenti.

della Toscana (maggiori di 900 milioni). Il livello di attuazione finanziaria fatto registrare in questo sottogruppo è, infatti, pari al 61,8 per cento. Si segnala, infine, che anche il dato integrale nazionale (57,59 per cento), determinato non solo tra le Regioni più sviluppate, si attesta ad un livello superiore a quello della Regione Toscana.

Fig. 10 - Stato di attuazione Programmi FEASR delle Regioni più sviluppate. (in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Economie e finanze (Monitoraggio delle Politiche di coesione Programmazione 2014-2020. Situazione al 31/12/2020).

Sul ritardo nel livello di attuazione finanziaria ha inciso l'andamento della spesa rientrante nelle priorità n. 6 e 3. La prima - relativa allo sviluppo economico e all'inclusione sociale delle zone rurali - mostra una percentuale di avanzamento del 33 per cento delle disponibilità finanziarie, con uno scarto negativo di oltre 20 punti percentuali rispetto al dato complessivo; secondo quanto riferito dalla Regione in sede istruttoria, l'andamento della priorità in discorso ha risentito della scelta di attivare la misura n. 19 Leader¹⁵⁴ in un momento successivo rispetto alle altre. Al riguardo, la Regione ha tuttavia precisato che, ad oggi, tutti i bandi della richiamata misura risultano pubblicati; nelle stime regionali ciò dovrebbe imprimere un'accelerazione alla realizzazione della spesa, con maggiori pagamenti nel 2021 che dovrebbero far salire l'indicatore finanziario della priorità in discorso al 55 per cento.

Quanto al rallentamento rilevato sulla priorità tre - relativa all'accesso alle tecnologie dell'informazione e comunicazione - la Regione ha precisato che il risultato raggiunto (44 per cento) è dovuto alla scelta strategica di attivare gran parte delle risorse con modalità di progettazione integrata, modalità che presenta un *iter* procedimentale mediamente più complesso e più lungo rispetto ai bandi singoli¹⁵⁵.

¹⁵⁴ La misura Leader (*Liaison Entre Actions pour le Développement de L'Economie Rurale*) è lo strumento per promuovere in maniera sostenibile le aree marginali dei diversi territori e favorirne lo sviluppo.

¹⁵⁵ 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, per favorire i processi di riorganizzazione e consolidamento e per realizzare

Ulteriori fattori di rallentamento sono stati individuati dalla Regione Toscana nella scarsa qualità delle domande presentate, circostanza che ha reso necessari approfondimenti istruttori, nei ritardi nell'effettuazione dei controlli da parte di Agea, adempimento cui sono subordinati i pagamenti delle misure a superficie, nonché nella situazione contingente derivante dalla crisi epidemiologica che ha creato difficoltà alle aziende in termini di liquidità e di reperibilità delle risorse per il cofinanziamento dei progetti.

Sotto il profilo dell'attività amministrativa posta in essere nell'ambito del Psr, secondo quanto riferito dalla Regione, al 31 dicembre 2020 risultano attivate tutte le 62 linee di finanziamento programmate, con la pubblicazione di 80 bandi per risorse complessive pari a 814 milioni (47 milioni quelle riferite a bandi nel 2020).

Per quanto riguarda l'avanzamento fisico del Psr, la Regione Toscana, in sede istruttoria, ha fornito elementi informativi circa i risultati conseguiti dagli indicatori di *performance* per ciascuna priorità, rapportandoli al *target* 2023. L'esame dei dati restituisce un quadro variegato; 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 2023. Va peraltro ricordato che, sulla base della verifica dell'efficacia del programma al 31/12/2018, effettuata attraverso gli indicatori previsti per le Priorità dalla 2 alla 6, tutti i *target* fissati risultano conseguiti e, pertanto, è stata assegnata al Psr della Regione Toscana la riserva di efficacia (pari a 57,2 milioni).

Sul punto, si sottolinea infine che, per imprimere un'ulteriore accelerazione alla spesa, in vista del pieno assorbimento delle risorse del programma entro il 2023, la Giunta regionale, con la delibera n. 238 del 2 marzo 2020, ha approvato, oltre a quanto già stabilito negli anni precedenti, ulteriori interventi migliorativi¹⁵⁶. Con la delibera 421 del 30 marzo sono state, inoltre, introdotte semplificazioni per i soggetti beneficiari, pubblici e privati, dei contributi nei settori dell'agricoltura, dello sviluppo rurale, della pesca, nell'ambito degli interventi urgenti per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza Covid-19.

relazioni di mercato più equilibrate. I temi gestionali di tali progetti, secondo quanto riferito in sede istruttoria dalla Regione, scontano la circostanza che, preliminarmente alla presentazione delle domande di aiuto da parte dei singoli beneficiari, deve essere svolta la valutazione dei PIF da parte dell'apposita Commissione di Valutazione, a seguito della quale l'ufficio responsabile del procedimento approva la graduatoria dei PIF ammissibili e finanziabili. Inoltre, al fine di garantire l'efficacia dei PIF, sono previste norme in base alle quali i singoli beneficiari aderenti possono ricevere il pagamento a titolo di saldo soltanto dopo la certificazione del decreto del dirigente responsabile di misura, con cui è verificata la chiusura del PIF secondo quanto disposto dal bando. Tutto ciò va nella direzione di garantire la qualità e di solidità del PIF, comportando tuttavia un allungamento della tempistica.

¹⁵⁶ Tra gli interventi si richiamano: il rafforzamento delle attività di monitoraggio delle attività istruttorie svolte dagli Uffici Territoriali attraverso specifici report sullo stato di avanzamento del programma, l'incremento della collaborazione tra gli uffici coinvolti a vario livello nella gestione del Psr, la velocizzazione della predisposizione dei bandi, la definizione di regole semplificate per la misura 21, da effettuarsi entro il 31/12/2020, la stipula dei contratti giuridicamente vincolanti da effettuarsi entro il 2021, l'implementazione del sistema AGRO - sistema di registrazione e monitoraggio delle attività relative alla misura 1 e l'istituzione di una procedura di liquidazione semplificata.

4.5 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) del Parlamento europeo e del Consiglio 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.

In linea con la strategia Europa 2020 e con la politica ambientale dell'Unione europea, il FEAMP si articola sui seguenti pilastri: *i)* pesca intelligente ed ecocompatibile, per sostenere i pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile; *ii)* acquacoltura intelligente ed ecocompatibile, per favorire la crescita e la competitività del settore attraverso specifiche regole su metodi di produzione ecocompatibili e normative scrupolose in materia di qualità, salute e sicurezza, per fornire all'Europa e ai consumatori prodotti ittici di alto livello, affidabili e con valori nutritivi importanti; *iii)* sviluppo sostenibile e inclusivo delle comunità che dipendono dalla pesca per aiutare a diversificare le loro economie; *iv)* favorire la commercializzazione e trasformazione nei settori della pesca e acquacoltura; *v)* politiche marittime intersettoriali per generare risparmi e crescita, con interventi di miglioramento della qualità della vita nelle regioni costiere europee. Oltre a questi pilastri il FEAMP finanzia una serie di misure comprendenti la raccolta dei dati alieutici, pareri scientifici, controlli, aiuti allo stoccaggio, *governance* e assistenza tecnica.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, il FEAMP viene attuato a livello nazionale mediante un Programma operativo unico per tutto il territorio. Obiettivo generale del Po FEAMP è favorire la gestione sostenibile delle attività di pesca e acquacoltura incentivando allo stesso tempo la competitività e la capacità di generare sviluppo, occupazione e coesione; esso individua le diverse misure attinenti alle priorità dell'Unione¹⁵⁷. Il piano prevede la gestione diretta di alcune misure da parte dello Stato e di altre misure da parte delle Regioni.

L'Autorità di gestione è individuata, a livello nazionale, nella Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura del Ministero delle politiche agricole e forestali (MiPAAF)¹⁵⁸, 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 specifici¹⁵⁹.

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". Con D.M. n. 1034 del 19 gennaio 2016 è stata stabilita la ripartizione delle risorse finanziarie del FEAMP 2014-2020, rispettivamente, in favore dello Stato e delle Regioni; successivamente, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 3 marzo 2016, ha approvato la ripartizione tra le Regioni e le Province autonome delle risorse finanziarie

¹⁵⁷ Art. 6 del regolamento Ue 508/2014.

¹⁵⁸ Individuata con d.m. n. 1622 del 13 febbraio 2014.

¹⁵⁹ Individuata con d.m. n. 25934 del 16 dicembre 2014.

FEAMP, limitatamente alla parte loro assegnata. Il 9 giugno 2016 è stato adottato l'accordo multiregionale per il riparto delle competenze e delle relative risorse finanziarie tra lo Stato e le Regioni. L'Accordo prevede altresì la costituzione del Tavolo istituzionale composto da rappresentanti del MiPAAF e delle Regioni; tale organo ha il compito, tra gli altri, di condividere i documenti di riferimento per l'attuazione uniforme delle misure sul territorio e definire le modalità di redazione dei manuali delle procedure e dei controlli da adottare da parte degli Organismi intermedi.

A livello regionale, il FEAMP è gestito attraverso una convenzione, efficace per tutto il periodo di programmazione, tra la Regione, in qualità di Organismo intermedio, e il MiPAAF, in funzione del suo ruolo di Autorità di gestione¹⁶⁰; la convenzione individua modalità, criteri e responsabilità per l'attuazione dei compiti delegati¹⁶¹.

Con delibera n. 627 del 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 volte¹⁶² per tener conto delle necessità emergenti; l'ultima versione è stata adottata con delibera n. 214 del 24 febbraio 2020.

La dotazione complessiva del Po FEAMP della Regione Toscana è di 18.849.210,00 euro. 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. Importanti interventi si indirizzano, altresì, verso l'ammodernamento delle aree portuali destinate alla pesca. Sono previste anche azioni connesse al raggiungimento degli obiettivi della Politica comune della pesca, l'incentivazione delle organizzazioni dei produttori, la formazione professionale e la promozione e la valorizzazione dei prodotti. 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*¹⁶³) e delle relative strategie di sviluppo partecipativo ai sensi dell'art. 61 e ss. del regolamento n. 508/2014¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Lo schema di convenzione è stato approvato con delibera della Giunta regionale n. 1096 del 8 novembre 2016.

¹⁶¹ La convenzione con Artea è stata approvata con decreto dirigenziale n. 12263 del 22 agosto 2017 e sottoscritta in data 1° settembre 2017.

¹⁶² Le modifiche del Dar e del piano finanziario sono state approvate con delibera n. 222 del 6 marzo 2018 (con la quale è stato sostituito il Dar); con delibere n. 1497 del 2 dicembre 2019 e n. 214 del 24 febbraio 2020 sono stati approvati piani finanziari modificati rispetto ai precedenti.

¹⁶³ *Fishery Local Action Group*.

¹⁶⁴ 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

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 2020.

Tab. 28 - Po FEAMP 2014-2020: dotazione finanziaria per priorità. (in euro)

Priorità	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione Toscana	Totale	Riserva di efficacia di attuazione
Priorità 1 - Sviluppo sostenibile della pesca	1.735.000	1.214.000	521.000	3.470.000	387.000
Priorità 2 - Sviluppo sostenibile dell'acquacoltura	2.609.000	1.826.000	783.000	5.218.000	333.000
Priorità 4 - Sviluppo sostenibile delle zone di pesca e di acquacoltura	3.350.000	2.344.000	1.006.000	6.700.000	804.000
Priorità 5 - Misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione	1.298.000	909.000	389.000	2.596.000	-
Assistenza tecnica	432.000	303.000	130.000	865.000	-
Totale	9.424.000	6.596.000	2.829.000	18.849.000	1.524.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

In termini di *performance framework*, la Regione Toscana segnala di aver raggiunto gli obiettivi intermedi assegnati dall'AdG, sia in termini finanziari che fisici per le priorità 1,2 e 5; non sono stati invece conseguiti i *target* per la priorità 4 per la quale è stata conseguentemente disposta una riduzione della dotazione finanziaria di 258.457,36 euro. Tale riduzione non ha tuttavia provocato una rideterminazione al ribasso delle disponibilità del piano finanziario, ma solamente una rimodulazione delle suddette risorse in favore di priorità per le quali il *target* è stato raggiunto a livello nazionale.

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 2020; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2020, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale, statale e regionale.

Quanto al primo aspetto, dai dati forniti dalla Regione Toscana (cfr. tabella seguente) emerge che nel 2020 sono stati registrati sia minori impegni (1.336.131 euro a fronte di 2.131.114 del 2019) sia minori pagamenti totali (1.490.404 euro a fronte di 1.836.746 euro del 2019); ciò sulla base di stanziamenti di competenza in riduzione. Si riduce il tasso di impegno rispetto agli stanziamenti di competenza (dal 52 per cento al 41 per cento). I pagamenti di competenza sono pari a 1.175.334,68, corrispondenti ad un tasso di realizzazione finanziaria degli impegni dell'88 per cento.

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. 29 - Po FEAMP 2014-2020: stato di avanzamento finanziario (esercizio 2020).

(in euro)

Priorità	Stanzamenti di competenza 2020	Stanzamenti di competenza 2019	Impegni 2020	Impegni 2019		Pagamenti tot. 2020	Pagamenti 2019 tot.	
	(a)	(d)	(b)	(c)	(b-c)	(e)	(f)	(e-f)
Priorità 1	603.228	676.180	344.689	372.117	-27.428	457.003	251.224	205.778
Priorità 2	895.822	1.133.659	-	623.877	-623.877	-	623.877	-623.877
Priorità 4	1.171.287	1.785.574	647.102	865.992	-218.890	732.453	705.992	26.461
Priorità 5	361.508	160.989	199.745	88.596	111.149	199.745	88.596	111.149
Assistenza tecnica	215.308	366.036	144.594	180.532	-35.938	101.203	167.056	-65.853
Totale	3.247.154	4.122.440	1.336.131	2.131.114	-794.983	1.490.404	1.836.746	-346.342

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Per quanto concerne l'avanzamento complessivo (cfr. tabella successiva disarticolata per priorità), il programma si attesta al 58,8 per cento in termini di impegnato, e al 41,5 per cento in termini di pagamenti. I progetti finanziati dall'avvio sono 105, di questi 64 sono conclusi e 21 sono ritirati o decaduti.

Nel 2020, pur nelle difficoltà della contingenza, sono proseguite le attività del programma e sono state messe a bando risorse per le misure: *i*) n. 1.38 (relativa alla limitazione impatto della pesca) con l'ammissione di 2 domande per un contributo concesso di 21.448,00 euro; *ii*) n. 1.43 (relativa ai porti luoghi di sbarco e sale di vendita), cui sono state ammesse 5 domande per un contributo di quasi 1,3 milioni; *iii*) n. 2.48 (relativa agli investimenti produttivi destinati all'acquacoltura), la cui graduatoria è stata approvata nel 2021.

Le priorità con maggior tiraggio risultano la 2 e la 5.

Alcune difficoltà si riscontrano sulla priorità 1, per la quale si sono registrate poche domande sulle misure riguardanti gli ammodernamenti delle flotte, oltre a numerose rinunce o ridimensionamenti da parte dei beneficiari.

In linea generale i beneficiari di progetti selezionati negli anni precedenti hanno presentato richieste di proroga e di adeguamento dei progetti per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza sanitaria ed economica, generando rallentamenti della spesa. Tuttavia, secondo le stime della Regione, la priorità in discorso dovrebbe suscitare maggior interesse nel 2021, in particolare per le iniziative tese a far fronte all'emergenza (quali, ad esempio, le misure per l'acquisto di mezzi per la vendita diretta). Un cospicuo ritardo si registra con riguardo alla priorità 4; ciò è dovuto agli incrementi della dotazione finanziaria per effetto delle rimodulazioni del piano, al fine di inserire nuovi Flag che coprissero una parte più ampia di territorio.

La spesa certificata alla Commissione europea ammonta complessivamente a circa 7,2 milioni, pari al 38,1 per cento della dotazione finanziaria. Nell'esercizio 2020, si è avuto un incremento della spesa certificata di circa 1,9 milioni; tuttavia, la spesa certificata nel 2020 è risultata di un ammontare inferiore rispetto a quella del 2019.

Tab. 30 - Po FEAMP 2014-2020: stato di avanzamento finanziario al 31/12/2020. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria	Impegni al 31/12/2020 *	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2020 **	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati		
							finanziati	dei quali ritirati o decaduti	conclusi
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)			
Priorità 1	3.470.000	1.746.000	50,3%	1.140.000	32,85%	65,29%	36	15	13
Priorità 2	5.218.000	2.763.000	53,0%	2.398.000	45,96%	86,79%	18	2	15
Priorità 4	6.700.000	3.783.000	56,5%	1.819.000	27,15%	48,08%	12	0	4
Priorità 5	2.596.000	2.269.000	87,4%	2.022.000	77,89%	89,11%	14	4	11
Assistenza tecnica	865.000	522.000	60,3%	444.000	51,33%	85,06%	25		21
Totale	18.849.000	11.083.000	58,8%	7.823.000	41,50%	70,59%	105	21	64

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana (la Regione Toscana precisa: *Gli impegni al 31.12.2020 sono riportati al netto di economie accertate in fase di pagamento, progetti decaduti e varianti; ** I pagamenti al 31.12.2020 sono quelli effettuati da ARTEA in favore dei beneficiari finali).

Tab. 31 - Spesa certificata e target di spesa per Asse. (in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2019	Spesa dichiarata 2020	Spesa certificata 2019	Spesa certificata 2020	Scostamenti % fra spesa certificata 2019 e 2020	Totale spesa dichiarata al 31/12/2020	Totale spesa certificata al 31/12/2020	Target finale 2023
Priorità 1	391.000	841.000	391.000	841.000	115,1%	1.475.000	1.475.000	3.470.000
Priorità 2	928.000	225.000	928.000	225.000	-75,8%	2.293.000	2.293.000	5.218.000
Priorità 4	322.000	681.000	322.000	681.000	111,5%	1.309.000	1.309.000	6.700.000
Priorità 5	618.000	116.000	618.000	116.000	-81,2%	2.102.000	2.102.000	2.596.000
Assistenza tecnica	-	-	-	-		-	-	865.000
Totale	2.259.000	1.863.000	2.259.000	1.863.000	-17,5%	7.179.000	7.179.000	18.849.000

Fonte: Regione Toscana.

Nel confronto con il dato nazionale, desunto dal rapporto di monitoraggio sulle politiche di coesione effettuato dall'IGRUE, la Regione Toscana risulta contribuire positivamente allo stato di avanzamento del programma. Infatti, secondo i dati al 31 dicembre 2020, per il FEAMP si rileva, a livello complessivo nazionale, un avanzamento del 53,61 per cento, in termini di impegni, e del 37,98 per cento, in termini di pagamenti; cifre in entrambi i casi inferiori rispetto al dato toscano. Al riguardo, la Regione risulta aver raggiunto gli obiettivi assegnati dall'AdG nell'ambito del *performance framework*, sia in termini finanziari sia in termini fisici, per le priorità 1, 2 e 5. Come già richiamato i ritardi rilevati sulla priorità 4 non hanno invece consentito il conseguimento del *target* fissato.

4.6 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 giugno 2015, con decisione di esecuzione C (2015) 4102 e successiva presa d'atto da parte della Regione Toscana, con delibera di Giunta regionale n. 710 del 6 luglio 2015¹⁶⁵.

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). Lo stesso si muove in parziale

¹⁶⁵ 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.

continuità con il precedente programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Francia marittimo 2007-2013, sebbene con un'area territoriale maggiormente estesa. Il programma in esame si inserisce nella strategia Ue 2020, declinando gli obiettivi di "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" all'interno della dimensione fortemente "marittima", tenendo conto delle problematiche e delle peculiarità non solo delle aree insulari, ma anche delle zone interne. Nell'attuale ciclo è peraltro possibile anche il finanziamento di operazioni o parte di operazioni fuori dalle aree ammissibili.

L'obiettivo principale del Programma è contribuire, nel lungo periodo, a rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra le regioni partecipanti e rendere lo spazio di cooperazione una zona competitiva e sostenibile nel panorama europeo e mediterraneo. Il territorio coinvolto è caratterizzato da un patrimonio non comune di risorse culturali e naturali e da un tessuto imprenditoriale ad alto potenziale, al contempo tuttavia è estremamente fragile ed esposto a mutamenti ambientali o economici. Il programma interessa direttamente 6,5 milioni di cittadini, ma le ripercussioni si estendono a un bacino più ampio.

La dotazione finanziaria iniziale è pari ad 199.649.897,00 euro, di cui 169.702.411,00 euro quale quota FESR (pari all'85 per cento della dotazione finanziaria) e 29.947.486,00 euro provenienti da fondi di derivazione nazionale¹⁶⁶. 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 2016¹⁶⁷. 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 2020, 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 finanziarie per asse, precisando che nel corso del programma non sono intervenute modifiche al piano finanziario.

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ 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.

Tab. 32 - Pc Ifm 2014-2020: Dotazione delle risorse per anno al 31.12.2020. (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. 33 - Pc Ifm 2014-2020: Dotazione finanziaria per Priorità al 31/12/2020. (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.

In sede istruttoria 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 2020; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2020, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale.

Quanto al primo aspetto, la gestione del programma nel bilancio regionale avviene attraverso l'utilizzo di quattro capitoli di entrata e di oltre 200 capitoli di spesa. Nel 2020 (cfr. seguente tabella), sono stati registrati impegni per complessivi 31.066.239 euro, con un incremento del 3,95 per cento rispetto al 2019, sebbene gli stanziamenti di competenza risultino in contrazione di oltre il 34 per cento; ciò denota un incremento del tasso di impegno, passato dal 51 per cento al 65 per cento. Diversamente, sul fronte dei pagamenti si osserva un rallentamento della spesa. I pagamenti di competenza del 2020 si attestano, infatti, sul valore di 17.786.428 euro, con una contrazione di undici punti percentuali rispetto al 2019; peggiora, quindi, la capacità di pagamento delle somme impegnate, dal 67 per cento al 57 per cento. Tuttavia, tenendo in considerazione anche i pagamenti in conto residui, pari nel 2020 a 7.411.317 euro (4.319.650 nel 2019), il totale delle erogazioni si attesta a 25.197.745, in crescita del 3 per cento rispetto all'anno precedente.

Tab. 34 - Pc Ifm 2014-2020: stato di attuazione finanziaria (esercizio 2020).

(in euro)

Priorità	Stanzamenti di competenza 2020	Impegni 2020	Stanzamenti di competenza 2019	Impegni 2019	Variazione impegni	Pagamenti 2020	Pagamenti 2019	Variazione pagamenti
	(a)	(b)	(c)	(d)		(e)	(f)	
Asse 1 - Promozione della competitività delle imprese nelle filiere prioritarie transfrontaliere	8.421.057	5.009.314	20.060.163	7.996.275	-37,35%	3.031.675	3.313.528	-8,51%
Asse 2 - Protezione e valorizzazione risorse naturali e culturali e gestione dei rischi	24.846.987	19.022.863	21.060.761	14.705.146	29,36%	9.312.962	11.897.853	-21,73%
Asse 3 - Miglioramento e accessibilità dei territori	7.575.316	3.518.563	8.367.753	3.243.735	8,47%	3.071.149	1.601.963	91,71%
Asse 4 - Rafforzamento della coesione sociali e dell'inserimento attraverso l'attività economica	2.407.192	1.640.995	5.076.873	2.789.077	-41,16%	1.401.777	2.526.203	-44,51%
Asse 5 - Assistenza tecnica	4.051.297	1.874.505	3.499.971	1.151.036	62,85%	968.864	769.485	25,91%
Totale	47.301.849	31.066.239	58.065.521	29.885.269	3,95%	17.786.428	20.109.033	-11,55%

Fonte: Regione Toscana.

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 192.662.800,00, corrispondenti al 96,50 per cento della dotazione finanziaria complessiva del programma, mostrando così un elevato progresso finanziario e procedurale; sul fronte dei pagamenti, comprensivi degli anticipi erogati, il livello di attuazione si attesta invece al 53,74 per cento della dotazione (55,69 per cento dell'impegnato). Considerando i soli assi operativi, con esclusione quindi dell'assistenza tecnica, il tasso di impegno sale al 99,35 per cento delle risorse disponibili.

Impegni e pagamenti sono relativi a un totale di 119 progetti selezionati, esclusa l'assistenza tecnica, 3 in più rispetto al 2019 e coinvolgono 831 beneficiari diretti tra capofila e partner di progetto. In particolare, l'asse 4 ha realizzato un ammontare di impegni corrispondenti al totale della dotazione finanziaria.

Tab. 35 - Pc Ifm 2014-2020: stato di avanzamento finanziario per Asse.

(in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2020	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2020	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)	
Asse 1	41.287.598	41.124.450	99,60%	25.908.508	62,75%	63,00%	45
Asse 2	97.588.869	97.164.130	99,56%	55.200.360	56,56%	56,81%	38
Asse 3	30.965.699	30.257.364	97,71%	13.749.926	44,40%	45,44%	18
Asse 4	17.828.738	17.828.737	100,00%	6.820.649	38,26%	38,26%	18
Asse 5	11.978.993	6.288.120	52,49%	5.618.275	46,90%	89,35%	1
Totale	199.649.897	192.662.800	96,50%	107.297.719	53,74%	55,69%	120

Fonte: Regione Toscana.

Le spese sostenute rendicontate dai beneficiari e verificate dai controlli ammontano a 87.178.650 e rappresentano il 43,67 per cento della dotazione del programma; le spese certificate (cfr. seguente tabella) incluse nelle domande di pagamento inviate alla Commissione europea ammontano a 66.516.375 euro, pari al 33,31 per cento. La spesa certificata cumulata cresce, nel 2020, di 28 milioni e aumenta dell'11 per cento rispetto al

periodo precedente. La spesa totale certificata ha consentito di superare largamente il *target* finanziario per il 2020 pari 50.087.079,99 euro, evitando il disimpegno automatico.

Tab. 36 - Pc Ifm 2014-2020: spesa certificata e target per Asse.

(in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2019	Spesa dichiarata 2020	Spesa certificata 2019	Spesa certificata 2020	Scostamenti % fra spesa certificata 2019 e 2020	Totale spesa dichiarata al 31/12/2020	Totale spesa certificata al 31/12/2020	Target finale 2023
Asse 1	10.427.467	5.551.239	7.981.824	8.383.277	5,03%	26.460.941	22.670.742	41.287.598
Asse 2	11.516.114	21.575.029	13.343.464	13.338.965	-0,03%	43.012.707	30.738.927	97.588.869
Asse 3	4.243.068	4.103.270	2.519.690	4.273.302	69,60%	10.351.983	7.871.530	30.965.699
Asse 4	1.120.331	3.089.764	648.003	1.486.824	129,45%	4.526.014	2.408.170	17.828.738
Asse 5	800.269	614.646	800.269	614.645	-23,20%	2.827.005	2.827.005	11.978.993
Totale	28.107.249	34.933.948	25.293.250	28.097.014	11,09%	87.178.650	66.516.375	199.649.897

Fonte: Regione Toscana – direzione programmazione e bilancio – settore controllo strategico e di gestione – dati di monitoraggio 2019 e 2020.

L'esame dei dati del sistema nazionale di monitoraggio gestito dall'IGRUE, vertente sui Pc con autorità di gestione italiana¹⁶⁸, consente un raffronto del livello di attuazione tra i vari programmi di cooperazione internazionale. In dettaglio, tale confronto colloca il programma Ifm 2014-2020 tra quelli con *performance* finanziaria più elevata. Infatti, al 31/12/2020, il Pc gestito dalla Regione Toscana evidenzia il più alto tasso di avanzamento sia degli impegni (98,21 per cento) sia dei pagamenti (35,48 per cento)¹⁶⁹ dopo il programma Italia-Austria che, però, ha una dimensione finanziaria molto più contenuta.

Per quanto riguarda le realizzazioni fisiche, il programma ha conseguito buoni traguardi, prossimi ai *target* finali, in primo luogo in relazione all'asse 1, anche grazie alla chiusura di molti progetti finanziati negli anni. Rilevante, ad esempio, il numero di imprese beneficiarie di un sostegno, finanziario o non finanziario, pari a 2.243, nonché quello delle strategie congiunte per migliorare la competitività e la capacità di innovazione delle imprese pari a 10. Più modesti risultati si rilevano per gli altri assi, per i quali molti indicatori di *output* scontano i ritardi nei progetti dovuti alla situazione pandemica. In merito all'Asse 2, risulta incrementata, la popolazione che beneficia di misure di salvaguardia dal rischio di alluvioni, divenuta pari, a fine 2020, a 306.326 unità (ossia il 5 per cento del *target*); nell'Asse 4, aumenta il livello conseguito in riferimento al numero di partecipanti alle iniziative locali congiunte per l'occupazione e le attività di formazione congiunta pari a 376, che rappresenta il 6 per cento del *target*. Per l'Asse 3 si registrano maggiori ritardi.

Va inoltre segnalato che, nel corso del 2020, l'AdG ha adottato misure per garantire l'attuazione del programma anche nel contesto pandemico; trattasi di misure di tipo

¹⁶⁸ Italia-Albania-Montenegro (IPA); Adrion (IPA); Italia Francia marittimo; Italia Svizzera; Italia Austria, Italia Malta; Italia Slovenia; Italia Croazia.

¹⁶⁹ Le lievi differenze sulle percentuali rispetto ai dati delle tabelle esposte in precedenza sono dovute alla differente modalità di contabilizzazione di alcune grandezze; ad esempio, nel valore impegnato l'IGRUE non monitora la quota parte di cofinanziamento privato e, in relazione alle operazioni, considera il valore contrattualizzato dei progetti. La Regione tiene conto, invece, delle chiusure dei progetti e delle economie realizzate che vengono rimesse in circolo per finanziare nuovi progetti.

amministrativo, di riprogrammazione/riconversione e di miglioramento della liquidità finanziaria per i progetti.

5 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 livello.

Sotto il profilo degli attori istituzionali coinvolti (v. *supra* par. 2.1), gli artt. 125-127 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 individuano tre specifici soggetti per gestire e sottoporre a controllo ciascun programma operativo, ossia: *i*) l'Autorità di gestione, incaricata della gestione e del controllo del programma; *ii*) l'Autorità di certificazione, deputata a verificare lo stato delle spese e trasmettere le domande di pagamento alla Commissione europea; *iii*) l'Autorità di Audit, indipendente dalle altre due, quale responsabile della verifica e della attestazione alla Commissione europea del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dei programmi e della loro affidabilità.

Nell'ambito di questa cornice, i controlli amministrativi di I livello, di competenza dell'Autorità di Gestione (d'ora in avanti anche AdG), sono volti a garantire la correttezza, la regolarità e la legittimità dell'esecuzione degli interventi sotto l'aspetto contabile e finanziario. Tale attività ha, infatti, lo scopo di assicurare un impiego efficiente e regolare dei contributi che devono essere utilizzati nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria. Essa, quindi, è tesa a verificare che: *i*) le spese dichiarate siano reali; *ii*) i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti; *iii*) i beneficiari abbiano pagato le spese dichiarate e che queste siano conformi al diritto applicabile al programma; *iv*) le spese non ricevano un doppio finanziamento; *v*) i beneficiari coinvolti nella attuazione siano rimborsati sulla base di spese sostenute e adottino un sistema di contabilità separata e un'adeguata codifica. L'Autorità di gestione può delegare l'esecuzione di alcuni compiti agli Organismi intermedi, mantenendo la responsabilità della loro corretta attuazione.

I controlli di I livello prevedono la verifica degli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici degli interventi finanziati, e includono sia le verifiche amministrative di tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari (c.d. controlli documentali) che le verifiche sul posto di singole operazioni (c.d. controlli *in loco*). Le verifiche amministrative riguardano sia il processo di selezione delle operazioni sia il processo di attuazione finanziaria e fisica delle stesse. Le verifiche *in loco* hanno ad oggetto un campione di operazioni, già sottoposte ai controlli amministrativi. Oltre ai controlli descritti, l'Autorità di gestione svolge verifiche di sistema, finalizzate a monitorare l'attuazione delle funzioni delegate ai responsabili regionali e agli Organismi intermedi¹⁷⁰. L'Autorità di certificazione (AdC), invece, elabora e trasmette alla Commissione europea le domande di pagamento; essa deve implementare adeguati controlli al fine di poter certificare l'affidabilità, la completezza e l'esattezza dei conti, attestando che le spese siano conformi al diritto applicabile.

¹⁷⁰ Le "Linee guida per l'efficace espletamento dei controlli di I livello dei fondi SIE per la programmazione 2014-2020" pubblicate dalla Agenzia per la coesione territoriale costituiscono una guida operativa a supporto di tutte le attività inerenti i controlli di I livello.

I controlli di II livello sono effettuati dall’Autorità di Audit (d’ora in avanti anche AdA) in modo indipendente dai controlli di primo livello; tale livello di controllo si sostanzia in audit di sistema e audit delle operazioni. Il primo mira a verificare il corretto funzionamento e l’affidabilità del sistema di gestione e controllo del programma, analizzando gli assetti organizzativi delle strutture dell’AdG, degli Oi e delle AdC, le competenze del personale e le procedure previste. Il secondo è svolto, per ciascun periodo contabile, su un campione rappresentativo delle operazioni, secondo un piano annuale di verifiche mediante attività *desk* e verifiche *in loco*. L’AdA deve inoltre verificare che tutti gli elementi prescritti siano correttamente inclusi nei conti e trovino corrispondenza nei documenti contabili conservati dalle autorità, prima di emettere il parere di audit sui conti finalizzato ad affermare che questi forniscono un quadro fedele della spesa sostenuta. Ogni anno l’AdA predispone un Relazione di controllo annuale (d’ora in avanti anche RAC) ed esprime un parere di audit sulle conclusioni tratte dagli elementi probatori raccolti¹⁷¹.

I principi generali e le finalità che governano i Sistemi di Gestione e Controllo (d’ora in poi anche Si.Ge.Co) per la programmazione 2014-2020 sono definiti dal regolamento (Ue) n. 1303/2013 e dalle connesse norme attuative¹⁷².

Il Sistema di gestione e controllo¹⁷³ è il documento che, oltre ad offrire un quadro complessivo degli organismi gestori dei programmi, assicura trasparenza nelle procedure di valutazione. Ogni Adg approva il proprio Si.Ge.Co. nel quale descrive la struttura gli elementi e le procedure attuate dall’AdG e dall’AdC per la gestione e controllo del programma operativo e le procedure di trasmissione e scambio con l’Ada.

A seguito delle attività di controllo, 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), con conseguente avvio di procedimenti giudiziari.

Nell’ambito dell’attività istruttoria è stata posta particolare attenzione agli esiti dei controlli effettuati sull’utilizzo dei fondi SIE dalle strutture regionali a ciò deputate, nonché alle irregolarità segnalate e alle procedure di decertificazione e recupero pendenti. Di seguito si riepilogano gli esiti dell’analisi condotta, suddivisi per fondo.

5.1 Il Por CReO FESR

In merito ai controlli di I livello, 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.

¹⁷¹ Al riguardo, l’articolo 127, paragrafo 5, Regolamento sulle disposizioni comuni [regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013], modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 prevede tre tipologie di parere: Parere senza riserve; Parere con riserva (con impatto limitato o significativo); Parere negativo.

¹⁷² In particolare, il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1011/2014 che, nell’allegato III, contiene il “*Modello per la descrizione delle funzioni e delle procedure delle Autorità di gestione e Certificazione*”.

¹⁷³ I principi generali e le finalità che governano i Sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2014-2020 sono definiti dagli articoli 72, 73, 74 del regolamento (UE) n. 1303/2013, dagli articoli 23, 24 e 25 del Regolamento (UE) n. 1299/2013, e dal Regolamento finanziario n. 1046/2018.

e), del Regolamento (UE) n. 1303/2013, riferita all'anno contabile luglio 2019-giugno 2020. Il documento fornisce il quadro degli esiti dei controlli che hanno condotto a rettifiche finanziarie di spesa e decertificazioni nell'anno contabile di riferimento.

Nel periodo considerato l'emergenza epidemiologica ha avuto un forte impatto sullo svolgimento dei controlli di I livello, soprattutto per quelli *in loco*, mentre le verifiche amministrative documentali sono state svolte da remoto. Queste ultime 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. Per sopperire alla carenza di liquidità delle imprese a causa della pandemia, è stato consentito il pagamento immediato - precedente al controllo della rendicontazione - degli stati avanzamento lavori, in una misura massima dell'80 per cento del contributo richiesto, con certificazione alla Commissione europea solo dopo lo svolgimento dei controlli di I livello.

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 11 casi durante il periodo contabile e in 56 casi in chiusura dei conti.

I controlli documentali sono stati altresì eseguiti su progetti la cui rendicontazione è stata effettuata tramite revisori contabili; tale verifica, effettuata su un campione dei rendiconti presentati (pari al 30 per cento), è stata funzionale ad accertare la correttezza delle operazioni di asseverazione dell'intera spesa da parte dei revisori. Gli esiti dei controlli effettuati hanno rilevato: *i*) in n. 21 casi, errori da parte del revisore dei conti, con conseguente rettifica della spesa in quanto irregolare¹⁷⁴; *ii*) in n. 1 caso, il progetto risulta interamente decertificato in quanto il beneficiario è stato sottoposto a procedura fallimentare.

In merito alle altre casistiche di controlli documentali, la Regione Toscana riferisce che si sono verificati 15 casi di rettifiche connesse al riallineamento delle spese validate al piano finanziario ammesso del progetto; è altresì fornito il dettaglio degli accertamenti effettuati, degli errori riscontrati, talvolta anche errori materiali del certificatore, e delle conseguenti rettifiche e delle eventuali decertificazioni. Alcuni controlli hanno inoltre riguardato soggetti sottoposti a verifica anche dall'Autorità di Audit.

Complessivamente, a seguito delle verifiche amministrative, sono state effettuate rettifiche, con conseguente decertificazione di spesa pubblica, per 379.635,89 euro, prima della domanda finale di pagamento intermedio, e per 439.436,25, dopo la domanda, di cui 105.241,52 euro dovuti ai controlli sui progetti rendicontati tramite revisori.

Dalla relazione emerge altresì un caso di presentazione per due volte della medesima fattura in due differenti SAL. Sul punto, l'AdG ha riferito che questa è relativa al progetto codice A19_086_2016_0860007_1007 del Comune di Prato, per l'importo di 79.272,47 euro. Per la tipologia del beneficiario, nonché per le modalità con le quali si è verificato l'errore (i.e., doppia rendicontazione nello stesso progetto del medesimo titolo di spesa in due anni contabili diversi, IV e VI) è stato ritenuto ragionevole qualificare la fattispecie quale mero errore materiale nel processo di rendicontazione della spesa, senza trasmettere - a cura del

¹⁷⁴ Trattasi di spese spesso riconducibili a spese di personale.

Responsabile dei controlli - la relativa scheda all'Autorità di Gestione per la successiva comunicazione all'OLAF.

Per quanto, invece, riguarda i controlli *in loco*, questi si sono svolti in percentuali ridotte della metà a causa delle restrizioni dovute alla pandemia (2,5 per cento dei progetti ammessi alle agevolazioni e 5 per cento di spesa certificata nell'anno contabile); sono state inoltre effettuate solo verifiche *in itinere* e non verifiche *ex post*.

In via preliminare, si precisa che le verifiche *in loco* hanno condotto a rettifiche della spesa pubblica certificata dopo la presentazione della domanda finale di pagamento intermedio¹⁷⁵ con conseguente decertificazione nei conti. Gli esiti dei controlli effettuati hanno riscontrato la presenza di irregolarità in n. 8 casi; ciò ha richiesto la conseguente rettifica della spesa totale e della spesa pubblica per complessivi 220.930,40 euro, quasi integralmente ascrivibili all'asse prioritario 3. L'Autorità di gestione ha altresì puntualizzato che in uno di questi 8 casi la rettifica ha riguardato spese certificate in un altro anno contabile; ciò pertanto non ha avuto effetto sulla chiusura dei conti dell'anno contabile 2019-2020.

Inoltre, in 3 dei 7 casi irregolari il controllo è ancora in corso ed è suscettibile di determinare la revoca totale del progetto; attesa la pendenza dei procedimenti di controllo, le spese inerenti ai 3 progetti sono state prudenzialmente decertificate nei conti ai sensi dell'art. 137, c. 2, del Regolamento (UE) n. 1303/2013. L'Autorità di gestione segnala, in particolare, che in uno degli 8 casi "il controllo *in loco* risulta sospeso, in quanto il RdC sta svolgendo degli approfondimenti correlati ad un'indagine svolta dalla Guardia di Finanza, riguardante un diverso progetto del medesimo beneficiario sottoposto a controllo". Nei rimanenti 4 casi, i controlli *in loco* hanno rilevato spese di personale irregolari che hanno condotto alla rettifica di spesa totale per euro 3.582,41 e di spesa pubblica per euro 700,07.

Passando ai presidi di II livello, è stata esaminata la Relazione Annuale di Controllo (RAC) del Por FESR 2014-2020 relativa al VI anno contabile, periodo 1° luglio 2019 - 30 giugno 2020 trasmessa dalla Regione; tale relazione è stata predisposta dall'AdA. In via preliminare, si osserva che, in risposta ad uno specifico rilievo mosso nel precedente ciclo di controllo, con decisione della Giunta regionale n° 5 del 2 novembre 2020 è stata adottata la versione n° 7 del Si.ge.co; tra le novità va segnalata la definizione, da parte dell'AdG, delle modalità operative per l'utilizzo del sistema informativo della Commissione Arachne¹⁷⁶.

Anche i controlli di II livello (audit di sistema e audit sulle operazioni) sono stati condizionati dal periodo emergenziale; ciò ha determinato una revisione dei programmi o della relativa modalità di svolgimento¹⁷⁷.

¹⁷⁵ L'AdG riferisce che non ci sono casi da segnalare che abbiano condotto a rettifiche della spesa pubblica certificata nel corso dell'anno contabile (i.e., prima della presentazione della domanda finale di pagamento intermedio).

¹⁷⁶ Arachne è uno strumento informatico integrato per l'estrazione e l'arricchimento dei dati sviluppato dalla Commissione Europea. Il suo obiettivo è sostenere le autorità di gestione nei controlli amministrativi e di gestione che svolgono nell'ambito dei fondi strutturali FESR e FSE. L'integrazione di Arachne nel sistema di controllo e gestione e la sua efficace applicazione contribuiscono in maniera significativa a soddisfare quanto disposto dall'articolo 125, paragrafo 4, lettera c) del Regolamento (UE) n. 1303/2013. La Commissione europea mette a disposizione delle autorità il sistema gratuitamente.

¹⁷⁷ Indicazioni sulle modalità di gestione delle attività di audit per il periodo di emergenza causato dalla diffusione del Covid sono state date dalla Commissione europea con nota Ares (2020)1641010 del 18/03/2020.

In merito agli audit di sistema, sono state condotte due verifiche, in luogo delle tre programmate, che hanno coperto tutti i requisiti chiave: una sull’Autorità di certificazione e una relativa al Responsabile di attività con il livello di rischio più elevato tra quelli non controllati negli anni precedenti (i.e., Settore "Politiche di sostegno alle imprese") e il relativo Organismo intermedio Sviluppo Toscana.

Con riguardo al primo, sulla base delle evidenze emerse, il sistema di controllo e gestione dell’AdC è stato classificato in categoria 1 (Funziona bene). Inoltre, alla data della relazione, tutte le raccomandazioni formulate risultavano recepite. In relazione al secondo, l’Autorità di Audit riferisce che residuano ancora da adottare le azioni correttive relative a tre rilievi in materia di piste di controllo, di presentazione dei ricorsi e di errori di compilazione nei dati di monitoraggio. Al riguardo, la Sezione richiama l’attenzione sull’opportunità di adottare le necessarie misure correttive per tali aspetti. Sulla base delle analisi effettuate e delle evidenze riscontrate, il sistema di gestione e controllo è stato classificato in categoria 2 (“Funziona ma sono necessari miglioramenti”), con un livello di affidabilità medio-alto.

La seconda tipologia di controlli (audit delle operazioni)¹⁷⁸ si è concretizzata – a causa delle restrizioni legate all’emergenza sanitaria – in controlli in modalità *desk*, senza riscontri *in loco*. Per la selezione delle operazioni da esaminare è stato effettuato un campionamento statistico con metodo *Monetary Unit Sampling* (MUS) standard in *two periods* a due stadi; in attuazione di tale procedura sono state individuate complessivamente 30 operazioni da sottoporre a controllo, su una popolazione di 1.206 progetti.

All’esito dei controlli sono state riscontrate 17 irregolarità con impatto finanziario, tutte di tipo casuale, distribuite su 12 operazioni, per un totale di spesa irregolare di 241.573,90 euro e di una spesa da detrarre di 281.932,30 euro, cifra che poi si riduce a 204.828,70 euro secondo quanto specificato nella sintesi annuale delle relazioni finali di audit e dei controlli¹⁷⁹; ad essa corrisponde un importo di spesa pubblica rettificata di 43.450,78 euro. Ne è derivato un tasso di errore totale dell’1,67 per cento (1,45 per cento al netto delle rettifiche apportate), al di sotto

¹⁷⁸ Sul punto, si precisa che, per tale tipologia di controlli, l’AdA si avvale dell’assistenza tecnica della società Protiviti GS S.r.l. in forza del contratto del 2016. In dettaglio la società di assistenza effettua i controlli sui campioni di operazioni individuati dall’AdA in esito ad un’attività di *screening* preliminare effettuato da quest’ultima. Le verifiche vengono poi eseguite in base alle modalità impartite dall’AdA, la quale individua anche eventuali questioni su cui focalizzare l’attenzione.

¹⁷⁹La differenza tra i due importi è stata oggetto di richiesta di chiarimenti da parte della Commissione europea, con nota Ares (2021) 3464210 del 26/05/2020 sulla Relazione di Controllo Annuale del periodo contabile 2019-2020, punto 1. La Regione Toscana ha inviato copia della risposta predisposta per la Commissione nella quale evidenzia che la differenza fra gli importi delle irregolarità rilevate dagli audit (euro 241.573,89), gli importi detratti dai conti (euro 281.932,30) e gli importi rettificati nei conti in seguito ad audit (euro 204.828,70), sono dovute a due cause: una spesa sostenuta rettificata in misura superiore a quella riscontrata irregolare dall’Autorità di audit e il movimento degli anticipi conseguente alla decertificazione di spese irregolari. Secondo quanto riferito nella richiamata nota di risposta alla Commissione europea “la maggiore spesa totale rettificata dipende sia dall’estensione della rettifica richiesta dall’AdA a giustificativi simili non subcampionati, sia da spese irregolari rilevate dal responsabile dei controlli di I livello sui giustificativi non controllati dall’Autorità di audit. Il movimento degli anticipi riguarda le variazioni nello stato di coperto o scoperto. Se su un progetto viene erogato e certificato un anticipo, quando successivamente vengono rendicontate spese, viene decertificata quella parte di anticipo coperto dalle stesse. Se successivamente una spesa viene riscontrata irregolare, questa viene eliminata dalla certificazione, ma tale decertificazione non necessariamente si traduce in una riduzione di pari importo delle spese ammissibili sostenute dai beneficiari. Ciò accade nei casi in cui l’anticipo precedentemente certificato mantiene ancora i requisiti per costituire spesa certificata, e cioè è ancora coperto da valida fideiussione; in questo caso l’anticipo torna nello stato di “scoperto” a rappresentare spesa certificata che compensa, in tutto o in parte, la spesa irregolare”. La Regione, nello stesso documento, riporta la riconciliazione puntuale degli importi dei singoli progetti sottoposti ad audit.

della soglia di rilevanza fissata (2 per cento)¹⁸⁰. Non sono stati rilevati casi di sospette frodi durante il periodo di audit e fino alla presentazione della RAC. 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.

5.2 *Il 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 ai sensi dell'art. 125, c. 4, lett. e), del Regolamento (UE) n. 1303/2013, riferita all'anno contabile giugno 2019-giugno 2020.

Le verifiche amministrative, svolte sul 100 per cento delle domande di rimborso e sui giustificativi sottostanti, hanno luogo generalmente prima del flusso di certificazione, sicché la rilevazione di eventuali spese non ammissibili non dovrebbe dare adito a rettifiche. Tuttavia, sussistono ipotesi in cui le verifiche in discorso possono essere effettuate su spesa già certificata (ossia, verifiche dei rendiconti finali degli interventi e verifiche legate a ripetizioni di controlli amministrativi su domande di rimborso già certificate effettuate a seguito di segnalazioni di errori da altri attori del controllo), con conseguente necessità di rettifica in caso di irregolarità.

Al riguardo, nel periodo 2019-2020, questo tipo di controlli amministrativi ha determinato rettifiche, relativamente a 97 progetti, con conseguente decertificazione di spesa pubblica, per 319.211,43 euro, prima della domanda di pagamento intermedio finale, e per 346.328,51 euro, relative a 107 progetti, dopo la domanda. A questi si aggiungono ripetizioni dei controlli amministrativi per 2.355,16 a seguito di audit e 7.225,79 a conclusione di controlli in loco e la revoca di un intervento per 329 euro, pertanto il totale rettificato dopo la presentazione della domanda finale di pagamento intermedio ammonta a 356.238,46.

Trattasi in prevalenza di casi di mancato rispetto dei vincoli previsti dagli avvisi della formazione strategica dove la condizionalità del finanziamento pubblico è legata ad obiettivi occupazionali nell'arco di un periodo medio di 6 mesi successivi alla conclusione delle attività formative. Nonostante le difficoltà legate all'emergenza sanitaria¹⁸¹ sono state condotte anche 573 verifiche *in loco*, finalizzate ad accertare l'effettiva realizzazione dell'attività, la regolarità della spesa nonché a verificare la conformità degli elementi fisici e tecnici, che hanno portato a rettifiche per 8.741,93 euro, prima della domanda di pagamento intermedio finale, e per 18.886,31 euro dopo la domanda. Gli errori, legati ad aspetti gestionali, sono stati corretti attraverso raccomandazioni al beneficiario e chiarificazioni di alcuni elementi procedurali, quali la tenuta e compilazione del registro delle presenze, oggetto della maggior parte dei rilievi.

¹⁸⁰ La soglia di materialità, ai sensi dell'art. 28 del Reg. (UE) n. 480/2014, è pari al 2% delle spese di un Programma Operativo o di un gruppo di Programmi Operativi rientranti in un sistema comune di gestione e controllo, incluse nelle domande di pagamento presentate alla Commissione a norma dell'articolo 131 del Reg. (UE) n. 1303/2013 per un determinato periodo contabile.

¹⁸¹ Sul punto, si precisa che durante il periodo emergenziale alcune verifiche sono state effettuate tramite accesso da remoto alle piattaforme formative; secondo quanto riferito in sede istruttoria, tali modalità hanno consentito di verificare una generale correttezza da parte delle Agenzie formative nella comunicazione dei dati e nell'espletamento della formazione finanziata, con una partecipazione sempre attiva e "sincrona" degli allievi. Le maggiori difficoltà riscontrate sono relative alla scarsa qualità e velocità della connessione, a termine del lockdown le verifiche da remoto si sono integrate con le verifiche in aula sul posto.

In merito ai controlli di II livello, è stata presa in considerazione la Relazione Annuale di Controllo (RAC) relativa al VI anno contabile, periodo 1 luglio 2019 - 30 giugno 2020, trasmessa dalla Regione e predisposta dall'AdA, designata ai sensi dell'art. 123 del Regolamento (UE) e individuata nel settore dell'Avvocatura regionale. Dall'esame del documento emerge che per tali controlli l'AdA si avvale del supporto di Protiviti GS S.r.l. in virtù del contratto affidato nel 2016.

Nel periodo in discorso, in ragione dei rallentamenti legati all'emergenza sanitaria, sono stati condotti due audit di sistema, in luogo dei tre programmati, che hanno coperto tutti i requisiti chiave: uno sull'Autorità di certificazione, cui è stata attribuita la categoria di giudizio 1 (Funziona bene) e uno relativo al responsabile di attività con il livello di rischio più elevato tra quelli non controllati negli anni precedenti (*i.e.*, "Settore Sistema regionale della Formazione: infrastrutture digitali e azioni di sistema"), cui è stato assegnato il giudizio 2 (Funziona bene ma con margini di miglioramento).

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 9.210 unità, con tasso di campionamento di circa lo 0,3 per cento. In esito ai controlli, sono state riscontrate 3 operazioni caratterizzate da irregolarità, tutte di tipo casuale, per un ammontare di spesa irregolare di 2.806,34 euro, a fronte di una spesa campionata di € 7.568.274,83 euro; sono state quindi apportate correzioni per 2.740,56 euro. Ne deriva un tasso di errore pari allo 0,213 per cento e un tasso di errore residuo pari allo 0,205 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.

5.3 *Il Psr FEASR*

In relazione al Feasr, la Regione, nella risposta alla nota istruttoria, ha riferito anche in merito al sistema dei controlli.

Più in dettaglio, quanto ai presidi di I livello, il quadro regolamentare prevede che gli stessi siano svolti, in via generale, sul 100 per cento dei progetti relativi alle Misure ad Investimento, ad eccezione di quelli con valore inferiore a 10.000,00 euro o che finanziano azioni immateriali o per costi di certificazione. Le verifiche sono eseguite dagli Uffici periferici regionali responsabili dell'istruttoria, secondo e modalità e procedure approvate dall'Organismo pagatore¹⁸² (Op); esse sono monitorate attraverso il Sistema Informativo ARTEA.

Nel 2020, gli importi non riconosciuti del 2019, risultanti da controlli messi in atto dall'Organismo pagatore a fronte di monitoraggio sul 100 per cento dei controlli di I Livello, ammontano a 107.676,72 euro.

Quanto ai controlli di II livello, la Regione segnala che per il programma FEASR non è prevista l'Autorità di audit; tuttavia, l'Organismo pagatore Artea redige annualmente, a

¹⁸² Decreto n. 63 del 28 giugno 2016 e successive modifiche.

chiusura dei conti, la “Dichiarazione di gestione”. In sede istruttoria, viene altresì precisato che l’allegato II della “Dichiarazione di gestione” rappresenta la comunicazione ufficiale alla Commissione europea; essa contiene una ricognizione di informazioni derivate da elaborazioni statistiche operate dall’Op a completamento delle funzioni di autorizzazione, contabilizzazione e pagamento del fondo. In tale relazione sono inclusi i controlli di II livello svolti, che riguardano circa il 5 per cento delle operazioni e sono realizzati *in loco*.

La Regione ha inoltre allegato l’estratto relativo all’ultimo invio riferito all’anno 2019 nel quale sono individuati tramite codifica i controlli estratti a campione in modalità casuale e di rischio per ogni misura del Psr, sia a superficie e a capo animale sia a investimento.

Nel 2019 sono stati svolti 310 controlli per le misure a superfici e a capo animale e 59 controlli per gli investimenti. I dati per l’anno 2020 sono in elaborazione e sono 54 per le misure a investimento, non sono invece disponibili dati 2020 sui controlli riferiti a superfici in quanto svolti in convenzione con Agea.

5.4 Il Po FEAMP

In merito al programma in discorso, secondo quanto riferito dalla Regione in sede istruttoria, i controlli sulle domande di liquidazione e quelli *in loco* vengono svolti da ARTEA. Da tali attività, con riferimento alla programmazione 2014-2020, non sono emerse irregolarità o frodi. Inoltre, la Regione precisa che sul programma sono state svolte, allo stato, due attività di Audit, da parte dell’Autorità nazionale incaricata (AGEA), nel 2017 e 2020.

Entrambi gli audit si sono conclusi senza rilevare irregolarità. Nella verifica del 2020 sono state, tuttavia, raccomandate azioni di miglioramento, relative all’indicazione del CUP dell’operazione nella corrispondenza con il beneficiario, al completamento del fascicolo di progetto presente nel SIPA, mediante tutta la documentazione istruttoria necessaria per le verifiche di *compliance*.

5.5 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo

In base al quadro regolamentare del programma in discorso, la Regione, in qualità di Autorità di gestione, effettua i controlli di I livello solo sui beneficiari italiani; a tale fine è stata prevista una modalità di controllo “esterna” attraverso l’individuazione, da parte dei beneficiari, di un soggetto incaricato delle verifiche di primo livello, mediante estrazione casuale all’interno di una *short list* predisposta dall’AdG a seguito di avviso pubblico. Tale assetto garantisce una copertura del 100 per cento della spesa rendicontata dei beneficiari.

In dettaglio, nell’annualità 2020, sono stati controllati 611 beneficiari ed emessi, dai relativi controllori, 611 certificati di controllo; a causa delle restrizioni previste per gli spostamenti fisici sul territorio connessi all'emergenza sanitaria, non sono state disposte verifiche *in loco* di I livello.

Quanto ai controlli di II livello, la Regione ha trasmesso la Relazione Annuale di Controllo (RAC) relativa al VI anno contabile, periodo 1 luglio 2019 - 30 giugno 2020, predisposta dall’Autorità di Audit designata ai sensi dell’art. 123 del Regolamento (UE) e individuata nel settore dell’Avvocatura regionale.

Dall'esame della documentazione emerge che l'AdA ha proceduto all'effettuazione sia dell'audit di sistema sull'Autorità di Certificazione, in quanto non verificata nel ciclo precedente, sia dell'audit di sistema sull'Autorità di Gestione, con particolare riguardo all'area tematica della affidabilità degli indicatori e ai requisiti chiave non esaminati in audit precedenti.

Alla prima è stato attribuito un giudizio di categoria 1 (Funziona bene - Non occorrono miglioramenti o sono necessari miglioramenti marginali); al sistema di gestione e controllo riferito all'AdG è stato invece attribuito un giudizio di categoria 2 (Funziona ma sono necessari dei miglioramenti), raccomandando le necessarie misure correttive, in particolare con riferimento al sistema informativo.

Quanto agli audit sulle operazioni, gli stessi sono stati svolti, sulla base delle direttive impartite dall'AdA e sotto la sua sorveglianza, da BDO Italia Spa, società selezionata mediante procedura ad evidenza pubblica. Il campione, individuato con metodo non statistico in più fasi per tener conto della ridotta dimensione della popolazione di beneficiari, si è composto di 8 operazioni, su una popolazione di 77 progetti, rappresentativo del 20,17 per cento della spesa certificata nel periodo. A valere su tale insieme, a seguito di ulteriori due stadi di campionamento, sono stati individuati per il controllo 332 titoli di spesa.

All'esito delle operazioni è stata rilevata una irregolarità di euro 19,63, relativa ad un capofila francese e riconducibile ad errori contabili; il tasso di errore totale risulta pertanto di 0,002 per cento. 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.

5.6 Irregolarità e monitoraggio delle azioni di recupero nei Por CReO FESR, Por Ico FSE e nel Psr FEASR (programmazione 2014-2020)

Nei Regolamenti comunitari è previsto l'obbligo di comunicazione alla Commissione europea da parte degli stati membri delle irregolarità e frodi individuate, superiori a 10.000,00 euro. Con l'ausilio del sistema conoscitivo SIDIF, attualmente in uso presso la Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali, vi è la possibilità di accedere ad una banca dati integrata con il sistema informativo IMS (*Irregularity Management System*) dell'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF). 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.

Grazie all'ausilio della Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali, è stata effettuata l'estrazione delle irregolarità registrate nel sistema IMS-OLAF¹⁸³, limitatamente ai fondi Por FESR, Por FSE, Psr FEASR della programmazione 2014-2020, per

¹⁸³ 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. Non si registra la segnalazione di frode in coerenza con quanto indicato nelle RAC.

poi procedere a richiedere, in sede istruttoria, alla Regione Toscana di relazionare sulle azioni intraprese per il recupero delle somme indebitamente erogate.

Quanto al Por FESR, la Regione Toscana ha indicato le iniziative intraprese per la revoca dei contributi e il recupero delle somme.

Tali azioni sono riepilogate nella prima delle seguenti tabelle (tab. 37) e si riferiscono a importi da recuperare per un totale di 452.661,12 euro.

Degli 11 casi censiti, 5 sono relativi a decertificazioni già effettuate: in due ipotesi il procedimento di recupero è in corso; in altre due fattispecie tale procedimento si è concluso con reintegro integrale delle somme o mediante compensazione a saldo del progetto (per complessivi 60.666,00 euro); nell'ultimo caso il recupero è sospeso per fattori esterni all'Amministrazione (apertura di un procedimento giudiziario).

Inoltre, per completezza, si precisa che anche dalla programmazione 2007-2013 risultano importi da recuperare, alla data di ottobre 2020, pari a 5.555.435,93, su un totale di spesa da rimborsare di 12.738.329,16¹⁸⁴. In sede di controdeduzioni (note *prot.* nn. 6313/2021 e 6343/2021), la Regione Toscana ha precisato *“che nella maggior parte dei casi gli importi ancora da recuperare sono correlati a progetti revocati i cui beneficiari sono sottoposti a procedure concorsuali, ovvero hanno promosso un contenzioso in sede giudiziaria: in entrambi i casi, la durata del procedimento giurisdizionale in corso di svolgimento non ha ancora consentito la definizione del procedimento di recupero”*; è stato, inoltre, puntualizzato che *“nella quasi totalità dei casi è intervenuta la decertificazione delle relative spese dal Fondo FESR da cui conseguono i procedimenti di recupero delle risorse nelle competenze del Dirigente responsabile della linea di attività che ha finanziato l'intervento”*.

Al riguardo 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.

Anche per quanto riguarda il Por FSE la Regione ha arricchito l'estrazione inviata in sede istruttoria con le informazioni relative alle azioni intraprese. Si registrano alcune incoerenze tra gli importi da recuperare o recuperati indicati dalla Regione e quelli risultanti dalla banca dati, dovute a mancato aggiornamento delle informazioni per la modalità di funzionamento del sistema di rilevazione.

In particolare, dall'estrazione emergono importi da recuperare per 177.230,6 euro e recuperi per 23.018,8 euro. Diversamente, l'aggiornamento fornito dalla Regione evidenzia importi recuperati per 62.075,8 euro nonché somme per le quali non sussiste nessuna esigenza di recupero per 107.456,7 euro, in quanto compensate con successivi pagamenti o per comunicazioni duplicate in banca dati. In un caso il reintegro delle somme è reso impossibile da fattori esterni all'Amministrazione (apertura della procedura di liquidazione della società beneficiaria e inconsistenza del saldo finale).

¹⁸⁴ Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali, deliberazione n. 1/2021, relativa all'approvazione della Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea.

Inoltre, per completezza, si precisa che dalla programmazione 2007-2013 risultano importi da recuperare, alla data di ottobre 2020, pari a 567.428,74 su un totale di spesa da rimborsare di 2.051.597,4¹⁸⁵.

In merito alle irregolarità indicate nell'estrazione dal sistema IMF-OLAF per il Psr FEASR, che individua n. 30 posizioni per un ammontare iniziale complessivo da recuperare pari a 1.496.636,9 euro, la Regione, pur non fornendo informazioni di dettaglio circa le singole irregolarità, dichiara che le procedure intraprese per il recupero sono state completate per n. 11 posizioni.

La Regione riferisce altresì che *“per le restanti 19 posizioni (che residuano un importo a recupero pari ad €. 748.815,22) le procedure intraprese contemplano anche recuperi parziali in relazione a eventuali pagamenti in essere. Di quest'ultima circostanza ne danno testimonianza i controlli n. 77240 che a fronte di 56.000,00 di recupero iniziale, oggi residua euro 177,36, e n. 80066 che a fronte di 82.152,21 di recupero iniziale, oggi residua €. 370,57”*.

Si riportano di seguito le tabelle delle irregolarità relative ai singoli Fondi, elaborate dalla Sezione sulla base dei dati estratti dal sistema IMF-OLAF e delle informazioni sullo stato di avanzamento forniti dalla Regione Toscana.

¹⁸⁵ Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali, deliberazione n. 1/2021, relativa all'approvazione della Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea.

Tab. 37 - Irregolarità Por FESR- Programmazione 2014-2020.

(in euro)

Por FESR 2014-2020																		
OLAF						Ammontare da recuperare			Importo decertificato			Importo recuperato	Importo da recuperare			Iniziativa intraprese		
Stato	Anno	Numero	Data chiusura caso	Tipo irregolarità	Decertificato	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Totale (Quota UE-Naz.)	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Atto di revoca	Decertificazione	Recupero
Chiuso	2019	73331	17/2/21	Irregolarità	Vero	23.121	23.121	46.241	23.121	23.121	46.241	0	0	46.241	46.241	D.D. revoca n. 12878 del 17/7/19	Decertificazione effettuata nella domanda di pagamento dell'anno contabile 2020/2021	Procedimento di recupero in corso.
Chiuso	2020	79892	26/10/20	Irregolarità	Vero	37.210	37.210	74.420	37.210	37.210	74.420	0	0	74.420	74.420	Rapporto definitivo dell'Autorità di Audit del 17/1/20	Decertificazione effettuata nella chiusura dei conti dell'anno contabile 2018-2019	Procedimento di recupero sospeso in quanto è pendente un procedimento giudiziario.
Aperto	2020	80378		Irregolarità	Falso	25.788	25.788	51.576	0	0	0	0	25.788	25.788	51.576	D.D. revoca n. 4543 del 16/03/2020	Decertificazione effettuata nella domanda di pagamento dell'a.c. 2020-2021 - Scheda Olaf da aggiornare.	Procedimento di recupero in corso.
Aperto	2020	80541		Irregolarità	Falso	22.870	22.870	45.739	0	0	0	0	22.870	22.870	45.739	D.D. di revoca n. 4550 del 23/03/2020	In corso di decertificazione con prossima domanda di pagamento	Procedimento di recupero in corso
Aperto	2020	82767		Irregolarità	Falso	14.246	14.246	28.492	0	0	0	0	14.246	14.246	28.492	D.D. di revoca n. 6215 del 21/4/20	In corso di decertificazione con prossima domanda di pagamento	Procedimento di recupero in corso
Aperto	2020	85571		Irregolarità	Falso	10.588	10.588	21.176	0	0	0	0	10.588	10.588	21.176	D.D. di revoca n. 13059 del 10/08/2020	Decertificazione effettuata nella Chiusura dei Conti 2018-2019 - Scheda Olaf da aggiornare.	Procedimento di recupero concluso con integrale soddisfazione del credito.
Aperto	2020	88391		Irregolarità	Falso	9.800	9.800	19.600	0	0	0	0	9.800	9.800	19.600	D.D. di revoca n.	Non pertinente in quanto trattasi	Procedimento di recupero in corso

Por FESR 2014-2020																		
OLAF						Ammontare da recuperare			Importo decertificato			Importo recuperato	Importo da recuperare			Iniziativa intraprese		
Stato	Anno	Numero	Data chiusura caso	Tipo irregolarità	Decertificato	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Totale (Quota UE-Naz.)	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Atto di revoca	Decertificazione	Recupero
Aperto	2020	88401		Irregolarità	Falso	12.395	12.395	24.790	0	0	0	0	12.395	12.395	24.790	18934 del 06/11/2020	di Strumento Finanziario	
																D.D. di revoca n. 21715 del 25/11/2020	In corso di decertificazione con prossima domanda di pagamento	Procedimento di recupero in corso
Aperto	2020	88577		Irregolarità	Falso	18.853	18.853	37.705	0	0	0	0	18.853	18.853	37.705	D.D. di revoca n. 20577 del 19/11/20	In corso di decertificazione con prossima domanda di pagamento	Procedimento di recupero in corso
Aperto	2020	89248		Irregolarità	Falso	31.716	31.716	63.431	0	0	0	0	31.716	31.716	63.431	D.D. di revoca n. 13068 del 10/8/20	In corso di decertificazione con prossima domanda di pagamento	Procedimento di recupero in corso - Richiesta insinuazione nel passivo fallimentare.
Chiuso	2021	89913	5/3/21	Irregolarità	Vero	19.745	19.745	39.489	19.745	19.745	39.489	0	0	39.489	39.489	Rapporto definitivo Audit del 23/12/20	Decertificazione effettuata nella chiusura dei conti dell'anno contabile 2019-2020.	Il recupero avverrà per compensazione sul Saldo a chiusura del progetto.
						226.331	226.331	452.661	80.075	80.075	160.151	0	146.255	306.406	452.661			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMF-OLAF (estratti alla data del 22 marzo 2021) e Regione Toscana (nota 4714/2021).

Tab. 38 - Irregolarità Por FSE – Programmazione 2014-2020.

(in euro)

Por FSE 2014-2020																						
OLAF						Ammontare da recuperare			Importo decertificato			Importo recuperato			Importo da recuperare			Aggiornamento				
Stato	Anno	Numero	Data chiusura caso	Tipo irregolarità	Decertificato	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Cod. prog. FSE	Tipo controllo (origine irregolarità)	Tipologia irregolarità	Decreto di recupero	Stato del recupero
Chiuso	2017	55401	28/2/19	Irregolarità	VERO	11.509,4	11.509,4	23.018,8	11.509,4	11.509,4	23.018,8	11.509,4	11.509,4	23.018,8	0,0	0,0	0,0	120560	Rettifica del 5% a seguito di un controllo dell'ADA su operazioni correlate 118987 120236 134808 Audit operazioni III periodo contabile	Violazione alle norme sugli appalti pubblici	Recupero disposto con DD n. 6019 del 11/04/2018	Importo recuperato
Chiuso	2017	55411	8/6/20	Irregolarità	VERO	11.750,7	11.750,7	23.501,4	11.750,7	11.750,7	23.501,4	0,0	0,0	0,0	0,0	23.501,4	23.501,4	104916	Audit operazioni ADA III Periodo contabile	Altre irregolarità	Importo compensato con domanda di rimborso successiva, importo non portato alla rendicontazione finale. Decreto chiusura prog. n. 15049/2019	Nessun importo da recuperare
Chiuso	2019	71985	#####	Irregolarità	VERO	12.200,0	12.200,0	24.400,0	12.200,0	12.200,0	24.400,0	0,0	0,0	0,0	0,0	24.400,0	24.400,0	157601	Controllo su mantenimento requisiti Avviso Incentivi SGS Sicurezza globale	Azione non condotta nel rispetto delle norme, condizioni contrattuali, ecc	Recupero disposto con DD di revoca: - n. 13361/2019 per un importo di € 8000; - n. 1691/ 2019 per un importo di € 16.400	E' stato recuperato un importo complessivo di € 17.683,02 di cui: - 5.319,11 a valere sul decreto di revoca n. 13361/2019; - 12.543,91 a valere sul decreto di revoca n. 1691/2019. E' da recuperare un importo complessivo di € 6.536,98 di cui: - 2.680,89 a valere sul decreto di revoca n. 13361/2019; - 3.856,09 a valere sul decreto di revoca n. 1691/2019
Chiuso	2019	72051	18/9/19	Irregolarità	VERO	12.000,0	12.000,0	24.000,0	12.000,0	12.000,0	24.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	24.000,0	24.000,0	168275	Controllo su mantenimento requisiti avviso incentivi Frama SRL	Altre irregolarità concernenti l'operatore/beneficiario	Decreto di revoca n. 14993/2019	L'impresa è cancellata a far data dal 06/03/2017. La cancellazione dal Registro delle Imprese per gli effetti di cui all'art. 2495 del codice civile determina la estinzione della società debitrice e la possibilità di far valere i crediti nei confronti dei soci, fino alla concorrenza delle somme da questi riscosse in base al bilancio finale di liquidazione, e nei confronti dei liquidatori, se il mancato pagamento è dipeso da colpa di questi. Rilevato che dal documento di Bilancio finale di Liquidazione della società come pubblicato in Archivio ufficiale delle C.C.I.A.A (ID 874290766), risulta che in esito alla procedura di liquidazione il bilancio finale è stato chiuso in perdita e quindi non è stato disposto nessun riparto di utili in favore dei soci, e che pertanto non ricorrono i presupposti per disporre a valere dei suddetti il recupero della somma oggetto della presente revoca, salva e im pregiudicata ogni procedura e azione in ipotesi del sopravvenire delle condizioni di recupero della medesima.
Chiuso	2019	77353	28/2/20	Irregolarità	VERO	12.000,0	12.000,0	24.000,0	12.000,0	12.000,0	24.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	24.000,0	24.000,0	168275	Caso comunicato 2 volte	Scheda IMS duplicata e conseguentemente annullata		(trattasi di un aggiornamento del caso della scheda 72051 per il quale era stata erroneamente aperta una nuova scheda. In data 30/04/2021 è stata aggiornata la scheda 72051 e annullata la scheda 77353)
Chiuso	2020	80424	25/5/20	Irregolarità	VERO	29.977,7	29.977,7	59.955,3	29.977,7	29.977,7	59.955,3	0,0	0,0	0,0	0,0	59.955,3	59.955,3	147334	Taglio a rendiconto	Altre irregolarità	Decreto di chiusura progetto n. 21811/2019 Erogato minor saldo al netto della quota irregolare (nessun importo da recuperare)	Nessun importo da recuperare
Chiuso	2020	80427	25/5/20	Irregolarità	VERO	10.687,0	10.687,0	21.374,0	10.687,0	10.687,0	21.374,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21.374,0	21.374,0	154458	Taglio a rendiconto	Azione non condotta nel rispetto delle norme, condizioni contrattuali, ecc	Decreto di chiusura progetto n.2330 del 07-02-2020. Recupero un importo di 1.731,44 la differenza compensata con il saldo non erogato	Importo recuperato in fase chiusura progetto
Totale						100.124,7	100.124,7	200.249,4	100.124,7	100.124,7	200.249,4	11.509,4	11.509,4	23.018,8	0,0	177.230,6	177.230,6					

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMF-OLAF (estratti alla data del 22 marzo 2021) e Regione Toscana (nota 4714/2021).

Tab. 39 - Irregolarità Psr FEASR – Programmazione 2014-2020.

OLAF						Ammontare da recuperare			Importo decertificato			Importo recuperato			Importo da recuperare		
Stato	Anno	Numero	Data chiusura caso	Tipo irregolarità	Decertificato	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Quota UE	Quota Nazionale	Totale	Quota UE	Quota Nazionale	Totale
CHIUSO	2018	62583	27/02/20	Irregolarità	FALSO	12.159,5	16.039,7	28.199,2	0,0	0,0	0,0	12.159,5	16.039,7	28.199,2	0,0	0,0	0,0
APERTO	2019	65401		Irregolarità	FALSO	18.937,3	24.980,3	43.917,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18.937,3	24.980,3	43.917,6
CHIUSO	2019	68296	25/07/19	Irregolarità	FALSO	15.523,2	20.476,8	36.000,0	0,0	0,0	0,0	15.523,2	20.476,8	36.000,0	0,0	0,0	0,0
APERTO	2019	70507		Irregolarità	FALSO	11.782,3	15.196,6	26.978,8	0,0	0,0	0,0	2.574,3	3.306,6	5.880,9	9.208,0	11.890,0	21.098,0
CHIUSO	2019	73575	20/02/20	Irregolarità	FALSO	42.688,8	56.311,2	99.000,0	0,0	0,0	0,0	42.688,8	56.311,2	99.000,0	0,0	0,0	0,0
CHIUSO	2020	77085	25/02/21	Irregolarità	FALSO	15.261,1	20.131,1	35.392,2	0,0	0,0	0,0	15.261,1	20.131,1	35.392,2	0,0	0,0	0,0
APERTO	2020	77240		Irregolarità	FALSO	24.147,2	31.852,8	56.000,0	0,0	0,0	0,0	24.070,7	31.751,9	55.822,6	76,5	100,9	177,4
CHIUSO	2020	77258	23/11/20	Irregolarità	FALSO	12.224,5	16.125,5	28.350,0	0,0	0,0	0,0	12.224,5	16.125,5	28.350,0	0,0	0,0	0,0
APERTO	2020	79879		Irregolarità	FALSO	25.640,4	33.822,4	59.462,8	0,0	0,0	0,0	227,3	299,9	527,2	25.413,0	33.522,6	58.935,6
APERTO	2020	79968		Irregolarità	FALSO	11.796,4	15.560,7	27.357,1	0,0	0,0	0,0	2.988,6	3.942,3	6.930,9	8.807,8	11.618,5	20.426,3
APERTO	2020	80066		Irregolarità	FALSO	35.424,0	46.728,2	82.152,2	0,0	0,0	0,0	35.264,2	46.517,4	81.781,6	159,8	210,8	370,6
CHIUSO	2020	80077	25/02/21	Irregolarità	FALSO	26.899,2	35.483,0	62.382,2	0,0	0,0	0,0	26.899,2	35.483,0	62.382,2	0,0	0,0	0,0
CHIUSO	2020	80247	21/05/20	Irregolarità	FALSO	23.306,4	30.743,6	54.050,0	0,0	0,0	0,0	23.306,4	30.743,6	54.050,0	0,0	0,0	0,0
CHIUSO	2020	80586	24/11/20	Irregolarità	FALSO	14.100,2	18.599,8	32.700,0	0,0	0,0	0,0	14.100,2	18.599,8	32.700,0	0,0	0,0	0,0
APERTO	2020	82719		Irregolarità	FALSO	29.514,8	38.933,2	68.448,0	0,0	0,0	0,0	14.256,8	18.806,3	33.063,1	15.258,0	20.127,0	35.384,9
APERTO	2020	82730		Irregolarità	FALSO	18.200,8	24.008,8	42.209,6	0,0	0,0	0,0	3.379,5	4.457,9	7.837,4	14.821,3	19.550,9	34.372,2
CHIUSO	2020	82778	23/11/20	Irregolarità	FALSO	43.120,0	56.880,0	100.000,0	0,0	0,0	0,0	43.120,0	56.880,0	100.000,0	0,0	0,0	0,0
APERTO	2020	82780		Irregolarità	FALSO	27.957,2	36.878,6	64.835,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27.957,2	36.878,6	64.835,7
CHIUSO	2020	82781	24/11/20	Irregolarità	FALSO	18.949,7	24.996,7	43.946,3	0,0	0,0	0,0	18.949,7	24.996,7	43.946,3	0,0	0,0	0,0
APERTO	2020	85635		Irregolarità	FALSO	12.546,0	16.549,5	29.095,5	0,0	0,0	0,0	2.698,4	3.559,5	6.257,8	9.847,6	12.990,0	22.837,6
CHIUSO	2020	85648	26/02/21	Irregolarità	FALSO	12.807,2	16.894,1	29.701,2	0,0	0,0	0,0	12.807,2	16.894,1	29.701,2	0,0	0,0	0,0
APERTO	2021	89462		Irregolarità	FALSO	38.163,6	50.342,0	88.505,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	38.163,6	50.342,0	88.505,6
APERTO	2021	89486		Irregolarità	FALSO	12.073,6	15.926,4	28.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12.073,6	15.926,4	28.000,0
APERTO	2021	89488		Irregolarità	FALSO	12.073,6	15.926,4	28.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12.073,6	15.926,4	28.000,0
APERTO	2021	89491		Irregolarità	FALSO	19.446,0	25.651,5	45.097,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19.446,0	25.651,5	45.097,5
APERTO	2021	89534		Irregolarità	FALSO	15.092,0	19.908,0	35.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15.092,0	19.908,0	35.000,0
APERTO	2021	89535		Irregolarità	FALSO	12.073,6	15.926,4	28.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12.073,6	15.926,4	28.000,0
APERTO	2021	89547		Irregolarità	FALSO	35.779,3	47.196,8	82.976,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	35.779,3	47.196,8	82.976,1
APERTO	2021	89549		Irregolarità	FALSO	35.541,2	46.882,8	82.424,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	35.541,2	46.882,8	82.424,0
APERTO	2021	89553		Irregolarità	FALSO	12.269,8	16.185,3	28.455,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12.269,8	16.185,3	28.455,1
						645.498,8	851.138,1	1.496.636,9	0,0	0,0	0,0	322.499,6	425.323,1	747.822,7	322.999,2	425.815,0	748.814,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMF-OLAF (estratti alla data del 15 aprile 2021).

6 Considerazioni conclusive

I fondi SIE rappresentano una fonte importante di risorse per le politiche pubbliche della Regione Toscana; nell'ambito della programmazione 2014-2020, l'importo complessivo ammonta a oltre 2,7 miliardi. Ciò pone in evidenza l'esigenza di una loro efficace ed efficiente gestione, in linea con obiettivi e tempistiche definiti a livello europeo.

Nel corso del 2020, anche la gestione dei fondi SIE è stata incisa dalla diffusione della pandemia da Covid-19 i cui effetti si sono proiettati anche sul tessuto economico e sociale della Regione Toscana; ciò ha comportato l'esigenza di rimodulare le azioni originariamente programmate per indirizzarle a fronteggiare la crisi economica e sanitaria. In questo contesto, la Regione Toscana ha prontamente "utilizzato" gli spazi di flessibilità gestionale messi a disposizione in ambito europeo, in particolare con la *Coronavirus Response Investment Initiative*, e dagli interventi legislativi nazionali. Tali riprogrammazioni hanno riguardato: il Por FSE per 110 milioni; il Por FESR, per 154,7 milioni; e il FEASR, per circa 19 milioni. In linea con quanto richiesto, le risorse sono state prontamente riorientate verso obiettivi legati alla contingenza della crisi, quali il sostegno agli investimenti delle PMI, l'istruzione e la formazione, il lavoro, la copertura di parte dei costi sostenuti dal servizio sanitario regionale per l'assunzione di personale infermieristico aggiuntivo, il contrasto all'emergenza sanitaria mediante l'acquisizione di dispositivi di protezione individuale per il personale sanitario e per la popolazione, gli aiuti a nuclei familiari e/o a singole persone in situazione di criticità socioeconomica nonché le misure di sostegno del settore agricolo con effetti diversificati sulle specifiche filiere produttive.

I dati sullo stato di avanzamento finanziario delle iniziative restituiscono un quadro non uniforme; in alcuni ambiti, quali il Por FESR, Po FEAMP, Pc-Ifm e Programma Garanzia Giovani, la Regione Toscana si colloca in una posizione avanzata, facendo registrare livelli di attuazione più elevati della media. In altri casi, come per il Por FSE o il Psr FEASR, si sono rilevate situazioni di ritardo sul fronte dei pagamenti.

Nel complesso, comunque, risultano superati per tutti i fondi i *target* di spesa pubblica da certificare, necessari per evitare il disimpegno automatico di risorse. Sul fronte dell'avanzamento fisico, le attività dei progetti sono proseguite nel 2020 nonostante le evidenti difficoltà legate alle restrizioni dovute alle misure di contrasto alla diffusione dei contagi.

Un'adeguata *performance* si rileva anche con riguardo al Piano di rafforzamento amministrativo adottato dalla Regione Toscana, essendo stati completati tutti gli interventi entro la fine del 2020, in linea con le previsioni. Va al riguardo valutata positivamente la prospettiva di continuare nell'opera di semplificazione, con l'obiettivo di aumentare l'efficienza e velocizzare alcune fasi di gestione dei programmi europei, snellire alcune procedure legate alla gestione e rendicontazione, ridurre il carico amministrativo anche nei confronti di beneficiari e destinatari degli interventi.

L'esercizio delle attività di controllo, sia di primo sia di secondo livello, anch'esse condizionate dal contesto pandemico, in particolare sul fronte delle verifiche *in loco*, ha portato ad evidenziare, in via generale, un livello adeguato di affidabilità dei sistemi di gestione e

controllo delle risorse; i tassi di errore e le rettifiche conseguenti alle irregolarità non hanno assunto, infatti, dimensioni finanziariamente rilevanti.

In tale ambito, il monitoraggio sullo stato di avanzamento delle azioni intraprese per il recupero delle somme indebitamente erogate, effettuato attraverso le informazioni del sistema informativo IMS (*Irregularity Management System*) dell'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), limitatamente ai fondi Por FESR, Por FSE, Psr FEASR della programmazione 2014-2020, indica come, in molti casi, le procedure siano ancora in corso; in alcune fattispecie il recupero è reso più complesso da fattori esterni all'Amministrazione (quali, l'apertura di procedimenti giudiziari o di procedure di liquidazione delle società beneficiarie). Sul punto, appare necessario sottolineare l'importanza che, in esito alla decertificazione, la Regione metta in atto tutte le azioni necessarie al recupero degli importi nei confronti dei relativi beneficiari, a tutela dell'erario pubblico.

CAPITOLO VIII

I PROFILI ORGANIZZATIVI

Sommario: **1. L'organizzazione amministrativa e il personale regionale.** - 1.1 Premessa. - 1.2 Le politiche assunzionali. - 1.2.1 La capacità assunzionale 2020: il contesto normativo. - 1.3 Il fabbisogno di personale 2020-2022 della Regione Toscana. - 1.3.1 La capacità assunzionale 2020: determinazione e rispetto dei limiti. - 1.4 Le criticità sulla "capacità assunzionale complessiva" della Regione e degli enti dipendenti. - 1.5 Il PTFP 2020-2022 del Consiglio regionale. - 1.5.1 Lo stato di attuazione dei Piani 2019-2021 e 2020-2022 del Consiglio regionale. - 1.5.2 La mobilità esterna. - 1.6 Il PTFP 2020-2022 della Giunta regionale. - 1.6.1 Le Progressioni Verticali (PV). - 1.6.2 Lo stato di attuazione dei Piani 2019-2021 e 2020-2022 della Giunta regionale. - 1.7 Le procedure speciali per il superamento del precariato. - 1.8 Il nuovo inquadramento del personale giornalista e i riflessi sul Bilancio 2020. - 1.9 La dotazione organica. - 1.10 I dati del conto annuale 2020. - 1.11 La spesa di personale. - 1.11.1 La verifica del rispetto del limite ex art. 1, comma 557-quater l. 296/2006. - 1.11.2 La spesa di personale a tempo determinato: rispetto del limite. - 1.12 La quantificazione del Fondo e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. - 1.12.1 I profili di criticità relativi alla costituzione e destinazione del Fondo. - 1.12.2 Le criticità delle Progressioni economiche orizzontali (PEO) 2020. - 1.13 Il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti. Profili di criticità. - 1.14 Le criticità della dirigenza apicale. - 1.15 Le strutture di supporto agli organi politici. - 1.15.1 La spesa di personale delle segreterie dei Gruppi consiliari. - 1.16 Il Telelavoro domiciliare straordinario. - **2. I controlli interni della Regione Toscana.** - **3. Gli enti e le agenzie regionali.** - 3.1 Premessa. - 3.2 Gli enti oggetto di esame. - 3.3 Gli indirizzi e le direttive della Giunta regionale. - 3.3.1 Le direttive in materia di bilancio. - 3.4 I contributi finanziari erogati dalla Regione. - 3.5 I risultati di esercizio. - 3.6 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci. - 3.7 I controlli interni sugli enti dipendenti. - 3.8 La programmazione triennale del fabbisogno di personale (PTFP) e i limiti assunzionali. - 3.8.1 Le facoltà assunzionali degli enti e le verifiche della Regione sul rispetto dei limiti. - 3.8.2 Le criticità sulla "capacità assunzionale complessiva" della Regione e degli enti dipendenti. - 3.9 Il personale comandato e distaccato. - 3.10 Le procedure per il superamento del precariato. - 3.11 Il personale giornalista Arpat e la configurazione giuridica dell'ente. - 3.12 Le dotazioni organiche. - 3.12.1 Il personale fuori dotazione organica. - 3.13 La spesa di personale. - 3.13.1 Il Consorzio Lamma. - 3.13.2 L'Autorità portuale regionale. - 3.13.3 L'Ente Terre regionali toscane. - 3.14 Il sistema di nomine dei direttori degli enti. - **4. Considerazioni conclusive.**

1 L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

1.1 Premessa

I temi trattati nel presente capitolo prendono le mosse dalle rinnovate politiche assunzionali che, attraverso i Piani triennali *post* "riforma Madia" e le misure di rilancio introdotte dal "decreto crescita", mettono a disposizione delle amministrazioni pubbliche strumenti flessibili di programmazione del fabbisogno di personale e nuovi spazi finanziari nell'ambito dei quali prospettare l'acquisizione di maggiori risorse umane, in funzione di processi riorganizzativi e di efficientamento della gestione.

Il nuovo sistema di computo degli spazi assunzionali, previsto dal d.l. n. 34/2019 (decreto crescita), produce effetti, tuttavia, nel difficile anno 2020, contrassegnato dalla diffusione pandemica da Covid-19 che ha inevitabilmente rallentato l'attuazione di tali processi. In ogni caso, la condizione richiesta dal legislatore, per disporre nuove assunzioni, è la sostenibilità finanziaria, in bilancio, delle possibili maggiori spese di personale. Ad essa si aggiunge la necessità di contenere la relativa spesa entro i limiti già previsti e tuttora vigenti.

Nell'analisi dell'aggregato di spesa relativo al personale regionale sarà posta, dunque, particolare attenzione alla capacità assunzionale della Regione Toscana e alle assunzioni previste nel quadro programmatico del Piano triennale di fabbisogno del personale (PTFP 2020-2022) e nell'ambito della dotazione organica con il medesimo definita.

In continuità con le precedenti relazioni, saranno, altresì, condotte le verifiche del rispetto dei limiti "storici" alla spesa di personale, previsti: dall'art. 1, comma 557-quater della l. n. 296/2006 per la spesa complessiva; dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 per la spesa di personale a tempo determinato e dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 per il trattamento economico accessorio.

Sul fondo risorse decentrate, in particolare, saranno curati approfondimenti con riguardo alla quantificazione e alla destinazione delle risorse, sia per la dirigenza sia per il comparto e, nell'ambito delle risorse destinate a quest'ultimo, l'analisi verrà estesa anche alle Progressioni Economiche Orizzontali (PEO) e alle Progressioni Verticali (PV), riattivabili, come è noto, per effetto delle disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 75/2017, che hanno consentito di superare il "blocco dei trattamenti economici individuali" disposto sin dal 2010, con il d.l. n. 78.

Particolare attenzione verrà riservata, altresì, alla disciplina regionale in materia di inquadramento giuridico e trattamento economico della dirigenza apicale che, intervenendo su materie riservate, dall'art. 117 co. 2 lett. l) Cost., alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ha ingenerato dubbi in merito alla relativa compatibilità con il sistema costituzionale.

In tema di dirigenza apicale, peraltro, nelle precedenti relazioni la Sezione si è soffermata sul sistema dello *spoil system* previsto per tutti i direttori, rilevandone la non conformità al consolidato orientamento della Corte costituzionale, fatte salve le due figure di vertice (Direttore generale della giunta regionale e Segretario generale del Consiglio regionale). Al riguardo, è stata approvata la recente legge 6 luglio 2021 n. 22, che adeguandosi a tali indicazioni, prevede, tra l'altro, l'eliminazione del sistema di nomine censurato.

Si intende offrire, inoltre, un contributo alle verifiche che la Sezione svolge, in altra sede, sui rendiconti dei gruppi consiliari, analizzando le modalità di assunzione e i costi del personale assegnato alle rispettive segreterie. Per espressa previsione della normativa regionale, infatti, tali spese sono poste, direttamente, a carico del bilancio regionale e, pertanto, sono al di fuori dei rendiconti che i gruppi stessi presentano alla Sezione per il previsto controllo.

Si darà sinteticamente conto, infine, delle modalità di organizzazione delle prestazioni lavorative dei dipendenti durante la situazione emergenziale e dei relativi riflessi finanziari

sul bilancio regionale 2020, con particolare attenzione ai costi sostenuti per la corresponsione di eventuali benefici economici.

1.2 *Le politiche assunzionali*

Preliminarmente si richiama, sul punto, il ruolo di centralità, già evidenziato nella precedente relazione sul rendiconto regionale 2019, del Piano triennale di fabbisogno di personale (PTFP), previsto dagli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2011¹⁸⁶ e dalle Linee Guida emanate con d.m. 8 maggio 2018¹⁸⁷, quale strumento di pianificazione che vincola le amministrazioni al rispetto degli equilibri di finanza pubblica e all'efficientamento della gestione organizzativa e di acquisizione delle risorse umane. A tal fine, il piano indica anche la spesa che l'ente può sostenere, nel triennio, sulla base delle proprie capacità di bilancio, nell'ambito della spesa potenziale massima correlata alla dotazione organica complessiva. Superato il tradizionale concetto di strumento rigido per l'individuazione del fabbisogno di personale, la dotazione organica, infatti, nella nuova accezione, è rappresentata dalla sommatoria dei posti coperti dal personale in servizio e di quelli vacanti da coprire, nel triennio, secondo le previsioni contenute nel PTFP ed esprime il valore finanziario massimo sostenibile, entro il quale attuare le rimodulazioni qualitative e quantitative necessarie a supportare le scelte organizzative dell'ente¹⁸⁸.

In particolare, il PTFP, da adottare annualmente, in prospettiva triennale, e da sottoporre *“ai controlli previsti dai rispettivi ordinamenti anche al fine di verificarne la coerenza con i vincoli di finanza pubblica”* (cfr. Linee Guida citate), deve indicare *“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”* (cfr. comma 2, art. 6 cit.). La sommatoria di queste due ultime voci di spesa coincide con la *“spesa potenziale massima”* espressa dalla dotazione organica, che, nel nuovo concetto, porta tendenzialmente ad escludere la presenza di posti non coperti o la cui copertura non sia prevista nella programmazione triennale. Ne consegue che la dotazione organica deve essere valorizzata in termini finanziari, esprimendo, al contempo i costi correlati al personale in servizio e quelli relativi alle nuove assunzioni programmate nel PTFP, fermo restando che *“la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente”* (comma 3, art. 6 cit.).

Giova ricordare, a tal proposito, che il *“valore finanziario-limite di spesa”* espresso dalla dotazione organica è costituito, per le regioni, dalla spesa media di personale sostenuta nel triennio 2011-2013 ovvero dal parametro ex art. 1 comma 557-quater della l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), che deve ritenersi tuttora vigente, e che, riferendosi alla spesa di personale nel suo complesso, include, componenti di spesa a loro volta soggette ad ulteriori limiti, riguardanti, in particolare, la facoltà di assumere nuovo personale, la spesa di personale a tempo determinato (o altre forme di lavoro flessibile) e il fondo risorse decentrate. Mentre per le ultime due voci di spesa sono tuttora vigenti i limiti previsti, rispettivamente dall'art. 9,

¹⁸⁶ Testo unico del pubblico impiego di cui al, come modificati e integrati dal d.lgs. n. 75/2017 (di riorganizzazione della p.a.).

¹⁸⁷ Decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

¹⁸⁸ Si ricorda che l'intervento riformatore di cui al citato d.lgs. n. 75/2017 è finalizzato anche ad *“aggiornare e migliorare la qualità, la professionalità e le competenze del personale che opera presso le amministrazioni pubbliche”*.

comma 28, del d.l. n. 78/2010 e dall'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017, i vincoli assunzionali, limitatamente al personale a tempo indeterminato, sono stati, invece, significativamente innovati, a decorrere dal 1° gennaio 2020, dall'art. 33, comma 1, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34 (c.d. "decreto crescita"), nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58. Il nuovo sistema introdotto¹⁸⁹ prescinde, infatti, dalla disciplina del *turn over* che si applicava in precedenza (ex art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014) e che consentiva spazi assunzionali parametrati in varia misura ai risparmi di spesa derivanti dalle cessazioni dell'anno precedente¹⁹⁰ (soltanto nel 2019 si era avuta una ripresa delle facoltà assunzionali al 100 per cento del valore delle cessazioni dell'anno precedente, cui aveva fatto seguito anche la possibilità di utilizzare le cessazioni intervenute nello stesso anno, oltre ai resti assunzionali del quinquennio 2014-2018, in applicazione dell'art. 14 bis, comma 1 lett. a) del d.l. n. 4/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 26/2019).

In sintesi, il nuovo criterio di calcolo delle capacità assunzionali, previsto, come detto, solo per il personale a tempo indeterminato, è basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa complessiva di personale da parte dell'ente, con conseguente possibile aumento della stessa per nuove assunzioni, consentito, tuttavia, solo in presenza di determinate condizioni di equilibrio finanziario nel rapporto spesa di personale/entrate correnti e comunque *"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"*. In tal caso, per espressa previsione del d.m. attuativo del 3 settembre 2019¹⁹¹, l'eventuale maggiore spesa è autorizzata in deroga ai limiti di spesa complessiva allo stato vigenti (spesa media del triennio 2011-2013 ex art. 1, comma 557-quater citato). Il d.m. citato prevede, in particolare, una fase di prima applicazione quinquennale (2020-2024), nella quale gli incrementi di spesa sono commisurati alla spesa di personale registrata nel 2018, e possono essere disposti entro le percentuali massime annuali ivi indicate (art. 5), fermo restando il rispetto del parametro (valore soglia) di sostenibilità finanziaria della spesa totale, comprensiva di detti incrementi. A regime (dal 2025), è prevista la possibilità di aumentare la spesa registrata nell'ultimo rendiconto approvato, sempre in presenza del necessario equilibrio finanziario dato dal rispetto del valore soglia limite.

Su tale assetto normativo, di seguito sinteticamente descritto, si era già espressa la Sezione delle Autonomie con delib. n. 17/2019, ritenendo che *"Con tale previsione, oltre al superamento della logica del cd. turn over, ciò che rileva è il focus che il Legislatore pone – in merito alla futura disciplina delle capacità assunzionali – sulla coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, sul rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione [...]* Ne

¹⁸⁹ Finalizzato anche a *"consentire l'accelerazione degli investimenti pubblici, con particolare riferimento a quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e di strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e agli altri programmi previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145"*.

¹⁹⁰ Nel tempo, erano intervenute, peraltro, ulteriori restrizioni delle risorse utilizzabili a tal fine, per effetto di taluni interventi legislativi, adottati non solo in funzione del rispetto da parte del singolo ente del limite di spesa complessiva ex art. 1 comma 557-quater citato ma anche nell'ottica di un generale contenimento della spesa pubblica, tra i quali, si segnala, da ultimo, l'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015 che, per il triennio 2016-2018, aveva ridotto le facoltà assunzionali di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale *"nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente"*.

¹⁹¹ Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, emanato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, recante *"Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni"*.

deriva, pertanto, che, anche in una logica prospettica e di sistema, l'interesse del Legislatore sulle capacità assunzionali si concentra sulla "tenuta finanziaria" degli enti, con un riferimento espresso al "personale a tempo indeterminato", nonché ad una spesa complessiva per "tutto il personale dipendente".

Nel più recente orientamento dei giudici contabili, inoltre, è stato evidenziato che la nuova disciplina, calibrando gli spazi assunzionali *"sulla base di uno specifico sistema di virtuosità dell'equilibrio finanziario"* si configura come *"una diversa regola assunzionale con la quale viene indirettamente sollecitata la cura dell'ente nella riscossione delle entrate e la definizione, con modalità accurate, del FCDE"* (così Sez. reg. Emilia-Romagna, delibere. n. 32/2020 e n. 55/2021).

1.2.1 La capacità assunzionale 2020: il contesto normativo

Nello specifico, le nuove disposizioni richiamate (art. 33, comma 1, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58 e del successivo d.m. attuativo del 3 settembre 2019), consentono alle regioni a statuto ordinario di disporre, come si è detto, a regime, assunzioni di personale a tempo indeterminato incrementando *"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"* la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato *"sino ad una spesa di personale complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito 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"*.

A tal fine, l'art. 2 del d.m. attuativo dispone di considerare: per la spesa di personale gli *"impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, 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, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato"* e 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, ivi inclusi, per le finalità di cui al presente decreto, quelli relativi al Servizio sanitario nazionale, e al netto dell'accantonamento obbligatorio ai medesimi titoli del Fondo crediti di dubbia esigibilità relativo all'ultima annualità considerata"*¹⁹².

¹⁹² Con le *"Indicazioni operative concernenti l'assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario in base alla sostenibilità finanziaria, di cui al d.m. 3 settembre 2019"*, approvate il 18 dicembre 2019 (doc. 19/212/CR7/C1), la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha così declinato le voci che occorre defalcare dagli accertamenti relativi ai Titoli I, II e III delle entrate correnti ai fini del calcolo del valore soglia: *"le risorse 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 del Titolo I delle entrate, il Fondo Nazionale dei Trasporti e, con riferimento all'ultima annualità del triennio considerato, il fondo crediti di dubbia esigibilità relativo ai Titoli I, II e III, come risultante dal rendiconto di gestione"*. Quanto alle voci degli impegni di spesa da considerare ai fini del rapporto ha indicato il "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".

Il successivo art. 4, comma 1, dello stesso d.m. definisce i valori soglia dell'indice di sostenibilità finanziaria, associati alle cinque fasce demografiche regionali¹⁹³, disponendo, peraltro, al comma 2, che *“Le regioni a statuto ordinario che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al comma 1, possono incrementare la spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato ... fermo restando quanto previsto dall'art. 5”*. La norma da ultimo citata regola la fase di prima applicazione 2020-2024, individuando i limiti di incremento annuale e stabilendo che gli stessi siano calcolati sulla *“spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore al 10% nel 2020, al 15% nel 2021, al 18 per cento 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”*. La Regione Toscana, in particolare, si colloca nella fascia demografica *“da 800.000 a 3.999.999 abitanti”* dalla lett. b) dell'art. 4, comma 1, citato, pertanto, alla stessa, si applica, quale indice di sostenibilità finanziaria, il valore soglia dell'indice dell'11,5 per cento.

Per espressa previsione dell'art. 6 del d.m. attuativo, inoltre, come si è accennato, *“La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5, non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall' art. 1, comma 557-quater della legge 27 dicembre 2006, n. 296”*. Tale limite, quindi, riferendosi alla spesa di personale nel suo complesso, continua ad operare ma può essere superato, per finanziare nuove assunzioni, qualora ricorrano le condizioni previste dalla normativa sin qui descritta.

L'art. 33, comma 1, regola, altresì, le ipotesi di superamento del valore soglia, prevedendo meccanismi di graduale riduzione del relativo rapporto. In particolare, le regioni che presentano tale situazione sin dal 2020 hanno l'obbligo di *“adottare un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento”*. Qualora le graduali riduzioni operate dagli enti facciano registrare ancora il superamento del valore, al termine dell'arco temporale considerato (2020-2024), il legislatore impone, a decorrere dal 2025, una limitazione più rigida al turn over, nella misura fissa del 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.

Lo stesso comma 1, regola, infine, gli effetti della nuova disciplina sul fondo risorse decentrate, stabilendo che *“Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all' articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è 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”*. 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.

¹⁹³ Così individuati: a) regioni con meno di 800.000 abitanti, 13,5 per cento; b) regioni da 800.000 a 3.999.999 abitanti, 11,5 per cento; c) regioni da 4.000.000 a 4.999.999 abitanti, 9,5 per cento; d) regioni da 5.000.000 a 5.999.999 abitanti, 8,5 per cento; e) regioni con 6.000.000 di abitanti e oltre, 5,0 per cento.

1.3 *Il fabbisogno di personale 2020-2022 della Regione Toscana*

La normativa regionale individua nella Giunta regionale e nell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale gli organi competenti all'adozione dei PTFP, rispettivamente, con l'art. 11 della l.r. 5 febbraio 2008, n. 4 (*"Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale"*) e con l'art. 23 della l.r. 8 gennaio 2009, n. 1 (*"Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale"*). Per il triennio 2020-2022, in particolare, il Consiglio regionale ha adottato il PTFP con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 45 del 2 luglio 2020 e la Giunta regionale ha provveduto all'analogo adempimento con delibera n. 795 del 29 giugno 2020. Sulle relative proposte è stato previamente acquisito il parere del Collegio dei revisori dei conti *"in ordine alla compatibilità dei relativi oneri con gli equilibri di finanza pubblica"*, previsto dal legislatore nazionale e regolato dall'art. 4 della l.r. 23 luglio 2012, n. 4. Il Collegio si è pronunciato favorevolmente, con unico parere n. 82 del 19 giugno 2020, dando atto, tra l'altro, del valore autorizzatorio della sola annualità 2020 esplicitato dall'amministrazione nei seguenti termini: *"... oltre alla conferma dei posti previsti fino al 2021 con la precedente programmazione 2019- 2021, da coprire con il reclutamento da procedure concorsuali già attivate, il presente provvedimento deve intendersi con valore autorizzatorio per la sola annualità 2020 del Piano dei fabbisogni 2020-2022 in approvazione, potendosi determinare, per le successive annualità 2021 e 2022 del medesimo, modifiche anche significative in ragione dell'andamento delle entrate e della conseguente verifica di sostenibilità finanziaria della spesa prevista"*.

Per entrambe le strutture, la quantificazione delle *"risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano"*¹⁹⁴, trova evidenza, anche per l'anno in esame, nel PTFP redatto dalla Giunta regionale. Come più volte ricordato nelle precedenti relazioni, infatti, sebbene il Consiglio regionale 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. Si segnala, a tal proposito, che nella relazione sul rendiconto della Regione Toscana 2019, approvata tuttavia successivamente all'adozione del PTFP 2020-2022 da parte del Consiglio regionale, la Sezione aveva segnalato la necessità di dare attuazione all'art. 6, comma 2, evidenziando le risorse finanziarie destinate all'attuazione del Piano anche in sede di redazione del documento da parte del Consiglio. Per l'anno in esame, come risulta dal parere n. 82/2020 rilasciato dal Collegio dei revisori, invece, la spesa del Consiglio regionale *"del Piano triennale fabbisogni di personale 2019-2021 in corso di realizzazione nonché quella della proposta nel Piano triennale fabbisogni di personale 2020-2022"* è stata comunicata dal medesimo agli uffici della Giunta con nota del 17 giugno 2020, che tuttavia non risulta formalmente allegata al Piano. In futuro, pertanto, il documento redatto dal Consiglio regionale dovrà, in ogni caso, espressamente indicare le risorse finanziarie destinate all'attuazione del Piano stesso.

Entrambi i piani, inoltre, dovranno prospettare gli ulteriori elementi richiesti dal comma 2 e quelli previsti nel comma 3 dell'art. 6 cit., consistenti nella indicazione dei costi correlati al personale in servizio, oltre ai costi delle assunzioni programmate, e nella valorizzazione, in

¹⁹⁴ Tale quantificazione deve essere necessariamente indicata nel piano, in applicazione del richiamato art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, ed attestarsi entro i *"limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente"*.

termini finanziari, della dotazione organica, posto che, come si è detto, la somma “*delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente*” costituisce la “*spesa potenziale massima*” espressa dalla dotazione organica, che deve essere contenuta entro il limite alla spesa di personale imposto dall’art. 1, comma 557-quater della l. n. 296/2006, da rispettare anche a consuntivo.

Nel merito degli ulteriori contenuti che i piani devono esporre, si dà atto che i medesimi contengono, 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. L’indicazione delle cessazioni è presente, invece, solo nel Piano della Giunta regionale, in termini di cessazioni “*certe*” e “*possibili*”, meglio descritte nel successivo specifico paragrafo. Il consiglio regionale dovrà, pertanto, adeguare il contenuto del Piano, in futuro, anche relativamente a tali aspetti.

Le risorse destinate a nuove assunzioni dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale, che devono rispettare il limite della capacità assunzionale dell’ente per il 2020, sono rilevabili, come detto, nella d.g.r. n. 795/2020, che espone, altresì, con distinta evidenza per le due strutture, oltre alle economie derivanti dalle cessazioni di personale, i costi associati al “*PTFP 2019-2021 in corso di realizzazione*” e al PTFP 2020-2022, secondo le rispettive programmazioni, come da risultanze illustrate nel paragrafo seguente.

1.3.1 La capacità assunzionale 2020: determinazione e rispetto dei limiti

Nel delineare il contesto normativo di riferimento¹⁹⁵ si è già detto che il valore soglia-limite di sostenibilità finanziaria della spesa di personale complessiva della Regione Toscana¹⁹⁶, definito come percentuale in rapporto alla media delle entrate correnti¹⁹⁷ relative agli ultimi tre rendiconti approvati, è pari all’11,5 per cento.

Ne consegue che l’amministrazione regionale, solo qualora si collochi al di sotto di tale valore- soglia, può procedere ad assunzioni di personale fino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente che, rapportata alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, non superi il suddetto valore soglia. In aggiunta a tale limite generale occorre, poi, ricordare che, per effetto dell’art. 5 del D.M. attuativo del 3 settembre 2019, in fase di prima applicazione le regioni, nell’anno 2020, possono incrementare, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore al 10 per cento.

Nella specie, l’ultimo rendiconto approvato alla data di adozione del PTFP 2020-2022¹⁹⁸ è quello relativo al 2018, pertanto, tenendo conto di quanto comunicato dalla Direzione competente (con mail del 17 ottobre 2019, acquisita in sede istruttoria¹⁹⁹), che ha verificato i

¹⁹⁵ Descritto al precedente paragrafo 1.3.1 “La capacità assunzionale 2020: il contesto normativo”, che si richiama per la presente disamina.

¹⁹⁶ Il valore è commisurato alla relativa fascia demografica di appartenenza (3.736.968 abitanti).

¹⁹⁷ La “*spesa di personale*” e “*la media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti approvati*” sono state entrambe rilevate ex art. 33, comma 1, del d.l. n. 34/2019 e secondo i criteri indicati dall’art. 2 del d.m. attuativo 3 settembre 2019, come declinati, altresì, nelle “*Indicazioni operative*” del 18 dicembre 2019, fornite dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

¹⁹⁸ Il PTFP 2020-2022 è stato adottato con delibera di G.R. n. 795 del 29 giugno 2020.

¹⁹⁹ Nel corso della quale è stato richiesto di comunicare le modalità di attuazione della nuova disciplina.

dati BDAP all'uopo comunicati dal Mef alle regioni, risulta evidente come l'amministrazione si collochi al di sotto del suddetto valore soglia-limite, con un rapporto spesa di personale 2018/media entrate correnti 2016-2018 pari al 9,32 per cento. Nel dettaglio, la spesa di personale 2018 è di euro 161.020.480 e la media delle entrate correnti 2016-2018, è di euro 1.727.117.947.

Tab. 1 - Rispetto del valore soglia limite. (in euro)

Voci	Importi
Spesa di personale 2018 (a)	161.020.480
Media entrate correnti 2016-2018 (b)	1.727.117.9471
Rapporto (a) / (b)	9,32%
Valore soglia Regione Toscana	11,5%

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

In applicazione degli artt. 4 e 5 del richiamato d.m. attuativo, pertanto, la capacità assunzionale relativa all'anno 2020 è quantificata in euro 16.102.048, pari al 10 per cento della spesa di personale 2018. Tale importo indica l'incremento massimo della spesa di personale sostenibile nel 2020 per nuove assunzioni, nel rispetto del valore soglia limite dell'11,5 per cento.

Ciò premesso, occorre verificare il rispetto di detto limite nella quantificazione delle risorse destinate dall'ente, nel 2020, alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, ricordando che le stesse 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".

A fronte della capacità assunzionale del 2020 come sopra quantificata, in euro 16.102.048, l'amministrazione ha destinato alle nuove assunzioni programmate per il 2020 risorse per complessivi euro 2.797.639, rispettando dunque i limiti previsti dall'art. 33 del d.l. n. 34/2019 e dall'art. 5 del d.m. attuativo. L'incremento massimo di spesa consentito dalle norme da ultimo citate, risulta rispettato, dunque, in fase programmatica, 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 ineludibile in fase di attuazione delle relative procedure di reclutamento.

La tabella che segue mostra le risorse complessive destinate alle assunzioni 2020, la loro suddivisione tra Giunta regionale e Consiglio regionale, e la loro destinazione al personale del comparto e al personale dirigenziale, oltre ad evidenziare il rispetto della capacità assunzionale come sopra quantificata.

Tab. 2 - Risorse destinate all'attuazione del PTFP 2020-2022 - Giunta regionale e Consiglio regionale - verifica del rispetto della capacità assunzionale. (in euro)

Risorse	Giunta	Consiglio
Comparto	2.195.250	364.857
Dirigenza	178.149	59.383
Totale	2.373.399	424.240
Totale risorse Giunta e Consiglio	2.797.639	
Capacità assunzionale 2020	16.102.048	

Fonte: d.g.r. n. 795/2020 - Allegato A- PTFP 2020-2022 e note del Consiglio regionale.

Dopo aver verificato il rispetto del primo limite prescritto dall'art. 5 del d.m. attuativo (10 per cento sulla spesa di personale registrata nel 2018), occorre ora verificare il rispetto o meno del contestuale limite imposto dalla stessa norma, consistente nel valore soglia pari all'11,5 per cento del rapporto della spesa di personale complessiva prevista per l'anno 2020 con la media delle entrate correnti 2016/2018. Nello specifico, per dimostrare il rispetto del suddetto limite, l'amministrazione ha tenuto conto delle voci indicate nella tabella che segue, con indicazione, in nota, dei relativi criteri di quantificazione.

Tab. 3 - Indice di sostenibilità finanziaria 2020: rispetto del valore soglia. (in euro)

Voci	Importi
Spesa presunta personale anno 2019	162.950.193
Spese derivanti da PTFP 2019-2021 in corso di realizzazione GR	7.094.125
Spese derivanti da PTFP 2019-2021 in corso di realizzazione CR	954.688
Economie derivanti da cessazioni GR	-3.921.525
Economie derivanti da cessazioni CR	-604.210
Costi associati al PTFP 2020-2022 GR	2.373.399
Costi associati al PTFP 2020-2022 CR	424.240
Spesa presunta per rinnovi contrattuali	1.550.969
Totale spesa personale presunta anno 2020	170.047.163
Media entrate correnti 2016-2018	1.727.117.947
Rapporto spesa di personale 2020/media entrate correnti 2016/2018	9,89%
Valore soglia Regione Toscana	11,5%

"I valori di riferimento della spesa del personale si riferiscono agli impegni di competenza per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati dal bilancio 2019 (macro-aggregato 0101 "Redditi da lavoro dipendente" del piano dei conti finanziario di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 118/2011, e ad alcuni codici di spesa del macro-aggregato 1.03 - (altri lavori flessibili).

- Le "spese derivanti da PTFP 2019-2021 in corso di realizzazione", consistono, in particolare, nelle assunzioni "già programmate con il piano triennale 2019-2021 e finanziariamente coperte in bilancio, come da deliberazione GR n. 1012 del 29/07/2019 e decreti dirigenziali n. 13034 del 01/08/2019 e n. 15239 del 18/09/2019".

- Il valore delle cessazioni, calcolato considerando stipendio base, IVC, elemento perequativo, quota indennità di comparto a carico del bilancio, oltre oneri ed Irap, si riferisce ai risparmi conseguenti alle cessazioni certe ... ovvero quelle già intervenute alla data di rilevazione, nonché le fattispecie future di collocamento a riposo per le quali alla medesima data è stato disposto un atto da parte dell'Amministrazione (o d'ufficio, ad esempio per raggiungimento dei limiti di età, o su presentazione di dimissioni volontarie dei soggetti interessati).

- I "costi associati al PTFP 2020-2022" costituiscono "le risorse complessivamente spendibili per il reclutamento previsto dal presente piano, che rappresentano un incremento rispetto alle risorse previste nel piano 2019-2021".

- L'importo dei rinnovi contrattuali è stato calcolato secondo lo sviluppo dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA) previsti dai protocolli in materia.

- La media delle entrate correnti si riferisce agli ultimi tre rendiconti approvati (2016-2017-2018), considerate al netto delle entrate a destinazione vincolata, di quelle del servizio sanitario nonché del fondo crediti di dubbia esigibilità".

Fonte: d.g.r. n. 795/2020 - Allegato A - PTFP 2020-2022.

La spesa di personale, anno 2020, così quantificata, è pari a euro 170.047.163 e, rapportata con la media delle entrate correnti 2016-2018, pari a euro 1.727.117.947, viene stimata nella misura del 9,89 per cento, attestandosi al di sotto del valore soglia limite dell'11,5 per cento. Risultano, pertanto, rispettati i nuovi limiti individuati dall'art. 33 e dal d.m. attuativo.

Dalla tabella si evince, peraltro, che l'amministrazione ha predisposto il calcolo del rapporto di cui sopra con riferimento alla spesa di personale 2019, di euro 162.950.193, (presunta, poiché alla data di adozione del Piano il rendiconto 2019 non era ancora stato approvato) in rapporto alla media delle entrate correnti 2016-2018. Al riguardo, nel corso

dell'istruttoria, l'ente ha precisato di aver inserito il dato accertato in sede di pre-consuntivo 2019 al fine di adottare un criterio di maggior prudenza.

L'utilizzo di tale criterio prudenziale, all'evidenza peggiorativo rispetto a quello previsto dal legislatore e, pertanto, utile ai fini della dimostrazione del rispetto del limite, non risulta, tuttavia, rispondente al dettato normativo che, invece, richiede di prendere a riferimento, per il suddetto calcolo, la spesa di personale risultante dall'ultimo rendiconto approvato (nella specie, alla data di adozione del PTFP, la spesa di personale da prendere in considerazione era quella del 2018²⁰⁰). L'amministrazione ha precisato, comunque, che nella redazione della proposta di PTFP 2021-2023 (recentemente asseverata dal Collegio dei revisori con parere n. 125 del 7 giugno 2021) ha considerato la spesa di personale sostenuta nell'ultimo rendiconto approvato, ovvero nel 2019, adeguandosi, dunque, strettamente, alle disposizioni in vigore.

Nel Piano in esame, l'amministrazione espone, tra l'altro, la quantificazione dei valori massimi teorici di incremento della spesa di personale, calcolati sulla spesa registrata nel 2018 ed entro i limiti percentuali previsti dall'art. 5 del richiamato d.m. attuativo, evidenziandone lo sviluppo nel quinquennio 2020-2024, come di seguito rappresentato in tabella, e dando atto, nella relazione tecnico-finanziaria inviata al Collegio dei revisori e non formalmente allegata al Piano, che *“La Regione nel quinquennio 2020-2024, nel limite del valore soglia, potrebbe incrementare la spesa del personale per assunzioni di personale a tempo indeterminato, negli importi indicati nella riga ‘valore assoluto incremento’ ... fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio”*.

Tab. 4 - Capacità assunzionale massima 2020-2024 ex art. 5 d.m. 3 settembre 2019. (in euro)

Voci	2020	2021	2022	2023	2024
Spesa di personale anno 2018 (a) 161.020.480					
Percentuale massima di incremento (b)	10%	15%	18%	20%	25%
Incremento in valore assoluto	16.102.048	8.051.024	4.830.614	3.220.410	8.051.024
<i>Totale spesa cumulata 2020-2024</i>	-	24.153.072	28.983.686	32.204.096	40.255.120

Fonte: d.g.r. n. 795/2020 - Allegato A- PTFP 2020-2022.

Per completezza, si precisa, infine, che non si espone la capacità assunzionale prevista, nel Piano, in chiave prospettica per gli anni 2021 e 2022 del triennio di riferimento, attesa la decisione di entrambi gli organi competenti, esplicitata negli atti di adozione dei Piani stessi, di autorizzare le assunzioni limitatamente al primo anno *“potendosi determinare, per le successive annualità 2021 e 2022 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.

²⁰⁰ Nell'anno 2018 la spesa complessiva di personale, calcolata con i criteri previsti dalla nuova normativa, era pari a euro 161.020.480, cioè inferiore a quella del 2019 pari, invece, a euro 162.950.193.

1.4 Le criticità sulla “capacità assunzionale complessiva” della Regione e degli enti dipendenti

Con l’art. 22 bis²⁰¹ della l.r. n. 1/2019, è stata istituita la “Capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti”, prevedendo quanto segue: “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”).

Su tale articolo la Sezione si era già espressa, al momento della sua adozione, ritenendolo potenzialmente elusivo dei limiti alla spesa di personale, con particolare riferimento agli enti dipendenti, ravvisando, nella relazione al rendiconto 2019, “... la necessità di monitorare, in futuro, i casi di concreta applicazione del medesimo anche alla luce delle ulteriori norme e disposizioni regionali in materia di spesa di personale degli enti dipendenti ... dalle quali emerge, altresì, un allarmante sistema di deroghe alla normativa statale di settore”. In tale sede, peraltro, nel contraddittorio svoltosi nel mese di luglio 2020, la Regione aveva comunicato di aver “ceduto una quota della propria capacità assunzionale (euro 35.217.20) al fine di poter incrementare la capacità assunzionale di Irpet del 2016” (con la d.g.r. n. 1286 del 28/11/2018) e di non aver disposto cessioni di spazi occupazionali negli anni 2019 e 2020”.

Peraltro, allo stato attuale, la disposizione risulta di difficile applicazione poiché non vi è più omogeneità nella determinazione degli spazi assunzionali tra amministrazione regionale e enti dipendenti. A partire dal 2020, infatti, come già evidenziato, la capacità assunzionale della Regione è basata, ex art. 33 del d.l. n. 34/2020 e relativo d.m. attuativo del 3 settembre 2019, sulla sostenibilità della spesa di personale complessiva in rapporto alle entrate correnti mentre agli enti dipendenti continua ad applicarsi il criterio del turn over, non essendo espressamente prevista dal legislatore l’applicazione a questi ultimi del nuovo sistema. Infatti, la stessa Regione, nella citata interlocuzione sul rendiconto 2019, aveva “valutato inapplicabile agli enti dipendenti l’art. 33 del d.l. 34/2019, e relativo d.m. attuativo 3 settembre 2019, in ragione della mancanza di una previsione espressa in tal senso da parte delle norme in esame, interpretazione rafforzata tra l’altro dal riferimento da parte dello stesso d.m., per la determinazione del valore soglia, ai soli dati della spesa di personale e delle entrate correnti delle amministrazioni regionali (stante altresì l’insussistenza per gli enti di entrate proprie). E ciò anche al fine di garantire il mantenimento del massimo equilibrio di bilancio, evitando di mescolare lo spazio occupazionale regionale, diversamente definito, con quello degli enti tuttora ancorato alle logiche del turnover”.

²⁰¹ Introdotto dall’art. 5 della l.r. 29 giugno 2018, n. 32 (“Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti”) e modificato dall’art. 1 della l.r. 29 ottobre 2018, n. 56 (“Disposizioni in materia di capacità assunzionale della Giunta regionale e degli enti dipendenti e di reclutamento speciale finalizzato al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 e alla l.r. 32/2018”), l’art. 22 bis è stato oggetto di un contenzioso costituzionale, risolto a seguito della modifica introdotta dalla Regione Toscana con la citata l.r. n. 56/2018, che ha integrato l’originaria formulazione della norma, inserendo un esplicito riferimento al rispetto dei limiti ex art. 1, comma 557 e seguenti della l. n. 296/2006 da parte degli enti dipendenti.

Nel corso dell'istruttoria per l'anno in esame, è stato, comunque richiesto all'ente di riferire in merito ad eventuali cessioni di spazi occupazionali intervenute nel 2020 e fino alla data odierna. Al riguardo, è stato precisato che *“Neppure nell'anno 2020 la Regione Toscana ha effettuato alcuna cessione di spazi occupazionali, ai sensi dell'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009 (a conferma vedasi d.g.r. 791 del 29/06/2020 “Determinazione, ai sensi dell'articolo 22 bis della Legge Regionale 1/2009, della capacità assunzionale anno 2020 per gli Enti Dipendenti di cui all'articolo 50 dello Statuto della Regione Toscana.”). La Giunta regionale è peraltro all'atto di promuovere un'iniziativa legislativa volta all'abrogazione della citata norma regionale”*.

In esito al contraddittorio, l'amministrazione, oltre a ribadire che non è intervenuta, nell'anno 2020, alcuna *“cessione di spazi occupazionali in applicazione di quanto previsto dal citato art. 22 bis l.r. n. 1/2009”* ha comunicato che *“la Giunta regionale si è fatta promotrice di un'iniziativa legislativa tesa all'abrogazione della norma contestata (PDL n. 48/2021), ad oggi alla disamina consiliare”*.

Nelle more dell'iter legislativo in corso, si prende atto di quanto dichiarato.

1.5 Il PTFP 2020-2022 del Consiglio regionale

Si è già detto che il Consiglio regionale ha provveduto alla rilevazione dei fabbisogni di personale per il triennio 2020-2022 adottando il PTFP, previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 45 del 2 luglio 2020. Ciò premesso, il PTFP 2020-2022, nell'analisi degli assetti organizzativi, pone sostanzialmente l'accento sullo *“sviluppo dei processi informatici a supporto dell'azione amministrativa e istituzionale”*, resosi necessario per fronteggiare l'accelerazione delle modalità di lavoro da remoto dovuta all'emergenza epidemiologica da Covid-19, a seguito del quale sono stati modificati gli obiettivi strategici del Consiglio stesso, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 29 dell'8 aprile 2020. A tal fine, si stabilisce di *“modificare la dotazione organica del Consiglio prevedendo la sostituzione di n° 2 categorie B con n° 2 categorie C utilizzando le economie di spesa residue derivanti dalla soppressione di n° 1 figura di categoria B come stabilito con la delibera UP n° 66/2019 ... I due nuovi posti di categoria C sono da destinarsi alle seguenti funzioni:- una categoria C profilo amministrativo, da destinarsi al rinforzo delle funzioni svolte dall'URP in materia di comunicazione tramite social e sito;- una categoria C assistente informativo, per il rafforzamento del servizio informatico.”*.

Il correlato adeguamento qualitativo del personale, con conseguente rimodulazione della dotazione organica, è esposto nella tabella che segue, precisando che alla data di adozione del Piano non era ancora intervenuta la l.r. 24 luglio 2020, n. 69 (recante *“Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011”*) che ha previsto la confluenza nel ruolo del comparto regionale del personale giornalista, a seguito della quale, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 65 del 12/11/2020, la dotazione organica è stata ulteriormente modificata.

Tab. 5 - PTFP 2020-2022 del Consiglio regionale: rimodulazione della dotazione organica.

	DIR	CAT. D	CAT. C	CAT.B	CAT. A	Totale
Dotazione organica al 1/1/2020	12	102	106	43	2	265
Dotazione organica rimodulata e approvata con il PTFP 2020-2022	12	102	108	41	2	265

Fonte: delib. UP del Consiglio regionale n. 45/2020 – Allegato A – PTFP 2020-2022.

Nel dettaglio, il documento specifica che *“Il piano delle assunzioni future al momento è determinato dalla necessità di prevedere l’assunzione di figure in sostituzione di personale che cesserà per pensionamento, nelle more dell’insediamento del nuovo Consiglio regionale e delle linee di indirizzo e programmazione che verranno stabilite e la cui attuazione detterà le scelte organizzative e, di conseguenza, assunzionali”* e indica le assunzioni complessivamente previste nel triennio, per un totale di n. 21 unità (1 dirigente, 7 unità di cat. D, 7 unità di cat. C, 5 unità di cat. B e 1 giornalista) senza tuttavia distinguerle per annualità e per rispettiva spesa, come sarebbe stato opportuno fare, considerato, altresì, il valore autorizzatorio per la sola annualità 2020 espressamente attribuito al Piano stesso con la delibera di approvazione n. 45/2020. Al riguardo, ancorché nella citata deliberazione n. 45/2020 si dia atto che *“le risorse finanziarie a copertura del medesimo sono definite in coerenza con gli stanziamenti di bilancio nonché del rispetto dei limiti previsti dai parametri di cui all’articolo 4 del decreto della presidenza dei Ministri 3 settembre 2019 (Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni.), attuativo dell’articolo 33, comma 1, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, relativamente alla spesa complessiva di personale del triennio, dalla deliberazione di Giunta regionale n. 795 del 29 giugno 2020”*, si richiama quanto sopra osservato sulla necessità di integrare in tal senso, in futuro, il contenuto dei piani di programmazione.

Detti elementi, peraltro, sono stati forniti in sede istruttoria, con la precisazione, (già esplicitata nella menzionata nota inviata al Collegio dei revisori in data 19 giugno 2020) che si tratta di dati comunicati dai competenti uffici della Giunta. Di seguito si espongono i relativi dati, suddivisi per qualifiche, che confermano il rispetto, da parte del Consiglio regionale, della relativa capacità assunzionale accertata per l’anno 2020 per l’importo di euro 424.240,26.

Tab. 6 - Piano assunzionale 2020 del Consiglio regionale. (in euro)

Qualifiche	Unità	Costo
Dirigente	1	59.382,98
D	4	132.093,40
C	4	121.765,12
B	4	110.998,76
Totale	13	424.240,26

Fonte: nota del Consiglio regionale del 19 giugno 2020.

Quanto ai criteri di assunzione, inoltre, nel Piano è previsto che *“Il reclutamento delle figure da assumere avverrà mediante ricorso alle procedure di mobilità e di scorrimento delle graduatorie dei concorsi in svolgimento nei limiti e nei termini stabiliti dalla legge. Saranno inoltre attivate ... le procedure selettive per la progressione tra le categorie al fine di valorizzare la professionalità acquisita dal personale di ruolo, nel limite massimo del 30% attualmente previsto dall’art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017”*.

1.5.1 Lo stato di attuazione dei Piani 2019-2021 e 2020-2022 del Consiglio regionale

Il Consiglio regionale ha riferito sullo stato di attuazione dei Piani, allegando altresì i relativi decreti emanati dal Segretario generale²⁰², nei seguenti termini:

“Il PTFP 2019-2021 e il PTFP 2020-22 prevedevano capacità assunzionali da soddisfare principalmente mediante procedure di mobilità tra enti e, in via residuale, ricorrendo alle graduatorie del concorso indetto dalla Giunta regionale.

Per quanto riguarda le mobilità tra enti, con il decreto del Segretario generale n. 4 del 16/01/2020 è stato dato avvio alla procedura che ha determinato l'assunzione di vari profili di categoria C e D, mentre con il decreto del Segretario generale n. 388 del 11/06/2020 è stato disposto di mantenere sospesa la procedura per la categoria B, in quanto le mansioni per tale profilo richiedevano lo svolgimento di attività in presenza e data l'emergenza COVID è stato ritenuto opportuno differire la decisione a un momento successivo.

Relativamente ai concorsi indetti dalla Giunta Regionale, a causa dell'emergenza COVID il loro svolgimento è ancora in corso e pertanto non è stato possibile procedere con le assunzioni programmate.

Si evidenzia che nel corso del 2020, a causa della cessazione non prevista di un funzionario assegnato al Settore “Programmazione, gare, contratti e manutenzione sedi”, con decreto del S.G n. 604/2020 è stata disposta l'assunzione di un funzionario (cat. D), attingendo alla mobilità che era in corso, a valere sulle facoltà assunzionali del PTF 2020-2022 che prevedeva la possibilità di assumere n. 4 funzionari cat. D, dando atto che l'Ufficio di Presidenza avrebbe provveduto ad aggiornare il Piano triennale dei fabbisogni del personale del Consiglio regionale 2020-2022, approvato con deliberazione U.P. 2 luglio 2020 n. 45, recependo il nuovo assetto conseguente all'assunzione suddetta.

Si rileva altresì, che con l'inizio della nuova legislatura e a seguito dell'insediamento dei nuovi organi politici, due dipendenti, con profilo professionale di autista, sono stati trasferiti in Giunta e contestualmente assegnati alla dotazione organica della Giunta medesima. Poiché tali trasferimenti sono intervenuti successivamente all'approvazione del PTF 2020-2022, il Consiglio dovrà prevedere la sostituzione di tali due unità di personale nel nuovo PTF 2021-2023”.

Nella tabella che segue sono esposti i dati comunicati, con indicazione delle unità che restano da assumere sulla programmazione 2020 e sul triennio precedente 2019-2021.

Dalla lettura dei dati si evince che a fronte di n. 44 unità complessivamente previste nei due Piani, di cui n. 13 nel PTFP 2020-2022, al 31 dicembre 2020 restano da assumere n. 29 unità di personale, di cui n. 12 programmate nel Piano in esame (si ricorda che due posti sono stati dichiarati indisponibili, come precisato dall'ente in sede istruttoria). Le 15 assunzioni in concreto realizzatesi, al 31 dicembre 2020, derivano solo da procedure di mobilità.

²⁰² Decreto del SG. n. 1034 del 16/12/2019: Fabbisogno del Consiglio regionale per l'anno 2019 - 2021;
- Decreto del SG. n. 4 del 16/01/2020: Approvazione avviso di mobilità volontaria riservato ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni per attuazione PTF 2019 (approvato con decreto del S.G. 1034/2019);
- Decreto del SG n. 388 del 11/06/2020: Modifiche al decreto n. 4 del 16/01/2020 Approvazione dell'Avviso di mobilità volontaria riservato ai dipendenti di altre Pubbliche Amministrazioni;
- Decreto del S.G n. 604 del 13/10/2020: Disposizioni per nuova assunzione di una unità di personale ai sensi dei Decreti del Segretario Generale n. 4 del 16/01/2020;
- Decreto del S.G. n. 741 del 1/12/2020: Piano triennale del Fabbisogno di personale del Consiglio Regionale 2020-2022 - assunzione a tempo indeterminato di un profilo professionale “Collaboratore ai servizi direzionali” - profilo di ruolo “autista” - categoria B3.

Tab. 7 - Sintesi attuazione dei PTFP 2019-2021 e PTFP 2020-2022 del Consiglio regionale.

Anno	Modalità reclutamento	PTFP 2019-2020					PTFP 2020-2022				
		B	C	D	DIR	Totale PTFP 2019-2020	B	C	D	DIR	Totale PTFP 2020-2021
		Previste/attuate	Previste/attuate	Previste/attuate	Previste/attuate	Previste/attuate	Previste/attuate	Previste/attuate	Previste/attuate	Previste/attuate	Previste/attuate
2019	Mobilità esterna	2/0*	4/4	3/3	-	9/7					
	Concorso/scorrimento graduat.	-	8/0	4/4	-	12/4					
	Assunzioni previste nell'annualità 2019, di cui attuate al 31/12/2020	2	12	7	-	21					
		0	4	7	-	11					
	Assunzioni da attuare Piano 2019-2021 - annualità 2019 (a)	2*	8	0	-	10					
2020	Mobilità esterna	1/0*	3/3	2/2	-	6/5					
	Concorso/scorrimento graduat.	-	4/0	-	-	4/0					
	Totale assunzioni previste nell'annualità 2020, di cui attuate al 31/12/2020	1	7	2	-	10	4	4	4	1	13**
		0	3	2	-	5	0	0	1	0	1
	Assunzioni da attuare Piani 2019-2021 e 2020-2022 Annualità 2020 (b)	1	4	0	-	5	4	4	3	1	12
Totale assunzioni previste nelle annualità 2019 e 2020, di cui attuate al 31 dicembre 2020		3	19	9	-	31	4	4	4	1	13
		0	7	9		16	0	0	1***	0	1
Totale assunzioni da attuare Piani 2019-2021 e 2020-2022 Annualità 2019 e 2020 (a)+(b)		3*	12	0	-	17*	4	4	3***	1	12

* "Si sono rese indisponibili due unità di personale al fine di garantire l'eventuale rientro presso le strutture del Consiglio di due unità di personale cat. B, attualmente assegnate alle strutture di supporto agli organismi politici".

** L'amministrazione ha comunicato di non aver adottato atti per individuare le modalità di assunzione del personale per l'anno 2020, ritenendo opportuno rinviare la scelta al momento dell'approvazione delle procedure concorsuali attivate dalla Giunta e ancora in corso a causa dello slittamento dovuto all'emergenza sanitaria.

*** "Una unità di personale è stata assunta con decreto del S.G n. 604/2020, attingendo alla mobilità in corso a valere sulle facoltà assunzionali del PTF 2020-2022".

Fonte: dati forniti dal Consiglio regionale, Settore Organizzazione e personale, Formazione, Logistica e Vigilanza.

In particolare, Il Consiglio ha chiarito di aver fatto ricorso "alla procedura di mobilità per le assunzioni del personale cessato e di cui si è ritenuto urgente la sostituzione, poiché al momento della approvazione del decreto del Segretario generale n. 1034/2019, sopra richiamato, non erano ancora state attivate le procedure concorsuali da parte della Giunta regionale" e "alle graduatorie dei concorsi espletati dalla Giunta regionale per quei posti la cui copertura era compatibile con i tempi di espletamento della procedura concorsuale, comunque preventivata entro la prima metà del 2020", sottolineando che "sia a causa dell'emergenza COVID, che ha sospeso le procedure concorsuali, sia in vista del cambio di legislatura, che come previsto ha comportato una riorganizzazione dell'ente unitamente al rinnovo della programmazione, l'amministrazione consiliare si è riservata di determinare in una fase successiva le modalità di assunzione scegliendo tra: procedure di mobilità esterna, scorrimento delle graduatorie dei concorsi banditi della Giunta regionale e progressioni verticali riservate al personale dipendente".

Su tale ultimo punto, peraltro, in risposta ad una specifica richiesta istruttoria in merito all'attuazione delle progressioni verticali, la struttura consiliare ha chiarito che nell'anno 2020

non vi è stata la *“quantificazione dei posti da riservare alle progressioni verticali interne al Consiglio”*. Se ne deduce, pertanto, che, le stesse, nel corso del 2020, non sono state attivate (come confermato anche dalla Giunta regionale a seguito di analoga richiesta) e che l'amministrazione si conforma al consolidato orientamento contabile, in base al quale le progressioni verticali *“consumano”* il budget assunzionale dell'anno di riferimento. In particolare, il giudice contabile ha affermato 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).

Sempre in tema di utilizzo del budget assunzionale, si ritiene di fornire, di seguito, talune precisazioni in merito all'istituto della mobilità esterna.

1.5.2 La mobilità esterna

Le nuove modalità di calcolo della capacità assunzionale, già descritte, superando la logica del turn over, producono effetti anche sulla *“neutralità finanziaria”* che caratterizza l'istituto della mobilità, previsto dall'art. 30, comma 2 bis, del d.lgs. n. 165/2001.

In particolare, *“la neutralità finanziaria è garantita solo qualora le amministrazioni coinvolte nella procedura di mobilità siano soggette a regime limitativo assunzionale da turn over, per cui l'ente che riceve personale tramite procedure di mobilità non imputa gli oneri di tali nuovi ingressi alla quota di assunzioni normativamente prevista, mentre l'ente che cede personale non considera la cessazione per mobilità come equiparata a quelle fisiologicamente derivanti da collocamenti a riposo”*. Nel caso, invece, di un regime limitativo delle assunzioni non basato sul turn over ma su criteri di sostenibilità finanziaria, tali presupposti vengono meno e i relativi oneri, in base ad una logica compensativa, trovano necessariamente copertura finanziaria a valere sulle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente (cfr. nota Mef n. 39639/2021).

Nel nuovo sistema, inoltre, *“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.

Peraltro, le assunzioni previste per mobilità nel PTFP in esame sono state correttamente finanziate a valere sul budget assunzionale disponibile.

1.6 Il PTFP 2020-2022 della Giunta regionale

Nel PTFP 2020-2022, adottato con d.g.r. n. 795 del 29 giugno 2020, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, l'amministrazione regionale ha provveduto, altresì, ad una preliminare analisi del proprio assetto organizzativo fondata su *“un set di indicatori qualitativi e quantitativi, associati ai fattori di “Rilevanza strategica” e “Criticità dimensionale”, e sulla correlata costruzione di un ranking comparativo delle strutture di vertice di Giunta”*, rilevando conseguentemente il

fabbisogno effettivo di personale del comparto per il triennio 2020-2022 attraverso indici “che hanno consentito di raccordare: i) i fabbisogni definiti tramite la Matrice di sofferenza (cd. “risorse umane da assegnare in via teorica” / “potenzialmente assegnabili”); ii) la capacità assunzionale attribuita a ciascuna struttura, in funzione delle risorse spendibili per il triennio 2020-2022; iii) i fabbisogni espressi dalle strutture”.

Al termine di tale processo, le risorse complessivamente individuate nel PTFP 2020-2022 - “incrementali rispetto a quanto previsto dal PTFP 2019-2022” - risultano pari a 255 unità, di cui 68 unità per il 2020. Le aree professionali su cui sono stati rilevati i fabbisogni di risorse umane sono “prevalentemente quella “giuridico-amministrativa”, “tecnica-professionale e programmazione”, “economico-finanziaria” e dei “sistemi informativi e tecnologie”, e, per competenze specialistiche, il profilo di ruolo “Funzionario ispettore fitosanitario” e le unità rilevate sono destinate alla categoria D (45 unità) e alla categoria C (23 unità).

Relativamente al personale dirigenziale, l’amministrazione ha evidenziato “esigenze di copertura delle strutture organizzative che si rendono vacanti per cessazione del rapporto dei relativi responsabili” prevedendo, in particolare, l’assunzione di n. 3 unità.

Il correlato adeguamento qualitativo e quantitativo del personale, con conseguente rimodulazione, al 31 dicembre 2020, della dotazione organica risultante al 1° gennaio 2020 (ex d.g.r. n. 1012/2019), è esposto nella tabella che segue, precisando che alla data di adozione del Piano non era ancora intervenuta la l.r. 24 luglio 2020, n. 69 (recante “Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011”) che ha previsto la confluenza nel ruolo del comparto regionale del personale giornalista, a seguito della quale, con d.g.r. n. 1348 del 2 novembre 2020, la dotazione organica è stata ulteriormente modificata.

Tab. 8 - PTFP 2020-2022 della Giunta regionale: rimodulazione della dotazione organica.

	DIR	CAT. D	CAT. C	CAT. B	CAT. A	Totale
Dotazione organica all’01/01/2020 ex d.g.r. n. 1012/2019	113	1554	1243	283	12	3.205
Dotazione organica rimodulata al 31/12/2020 approvata con il PTFP 2020-2022	113	1563	1243	271	12	3.202

Fonte: d.g.r. n. 1012/2019 e d.g.r. n. 795 del 29 giugno 2020 – Allegato A - PTFP 2020-2022.

Nel dettaglio, il documento evidenzia la spesa associata al piano assunzionale delle complessive n. 71 unità sopra descritte, distinguendo le risorse tra personale dirigenziale e personale del comparto. L’ulteriore suddivisione della quota destinata al comparto tra categorie è tuttavia contenuta nella relazione tecnico-finanziaria inoltrata al Collegio dei revisori dei conti, non formalmente allegata al Piano e acquisita in sede istruttoria. Si segnala, al riguardo, la necessità di integrare in tal senso, in futuro, il contenuto dei piani di programmazione.

Di seguito si espongono i relativi dati, suddivisi per qualifiche, che confermano il rispetto, da parte della Giunta regionale della relativa capacità assunzionale “sostenibile” sulla base delle risorse disponibili in bilancio che, per l’anno 2020, ammontano a euro 2.373.399,43.

Tab. 9 - Piano assunzionale 2020 della Giunta regionale: risorse. (in euro)

Qualifiche	Unità	Costo
Dirigente	3	178.148,94
D	45	1.486.050,75
C	23	700.149,44
B	-	---
Totale	71	2.364.249,13

Fonte: dati forniti dal Collegio dei revisori della Regione Toscana.

Nel documento, peraltro, l'amministrazione illustra anche "un'analisi quali/quantitativa delle cessazioni effettive e prospettive", considerando, in particolare, ai fini della capacità assunzionale, solo le "cessazioni certe" ovvero "quelle già intervenute alla data di rilevazione, nonché le fattispecie future di collocamento a riposo per le quali alla medesima data è stato disposto un atto da parte dell'Amministrazione (o d'ufficio, ad esempio per raggiungimento dei limiti di età, o su presentazione di dimissioni volontarie dei soggetti interessati", individuate, per l'anno 2020, nel numero di 116. Come precisato dall'ente nel corso dell'istruttoria, tale dato esprime il valore dei risparmi da cessazioni evidenziati nel prospetto di calcolo della capacità assunzionale e quantificati nell'importo di euro 3.921.525.

Quanto ai criteri di assunzione, oltre al reclutamento ordinario tramite scorrimento delle graduatorie e mobilità esterna, il Piano prevede che "in continuità con gli indirizzi già espressi dalla Giunta regionale in sede di precedente programmazione, saranno attivate sui posti del presente Piano 2020-2022 le procedure selettive per la progressione tra le categorie al fine di valorizzare la professionalità acquisita dal personale di ruolo, nel limite massimo del 30% attualmente previsto dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017 ed altresì le procedure speciali per il superamento del precariato di cui all'art. 20, comma 1, dello stesso decreto". Sulle procedure speciali, l'amministrazione ha tuttavia indicato, nel PTFP, che le stesse saranno attivate nel 2021.

Si espongono, di seguito, i relativi dati, seguiti da approfondimenti in merito alle Progressioni verticali (PV) programmate nel Piano in esame.

Tab. 10 - Piano assunzionale 2020 della Giunta regionale: criteri di reclutamento.

Criteri	Dirigenza	Cat. D	Cat. C	Totale
Mobilità esterna	3			3
Reclutamento ordinario (scorrimento graduatorie e mobilità esterna)		17	32	49
Progressioni tra categorie		6	13	19
Totale	3	23	45	71

Fonte: d.g.r. n. 795 del 29 giugno 2020 - Allegato A - PTFP 2020-2022.

1.6.1 Le Progressione verticali (PV)

Si premette che la Sezione ha ritenuto di avviare una specifica istruttoria in merito alle progressioni di carriera ex art. 22, comma 15²⁰³, del d.lgs. n. 75/2017, previste

²⁰³ La disposizione prevede che "Per il triennio 2020-2022, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 30 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come

dall'amministrazione per il 2020 (già nel PTFP 2019-2020), tenuto conto che la disciplina introdotta in materia di passaggi di area, riconoscendo la possibilità di avviare a tal fine procedure selettive riservate al personale di ruolo, consente alle amministrazioni pubbliche di derogare alla ordinaria modalità procedurale delle PV, regolata dall'art. 52, comma 1 bis, del d.lgs. n. 165/2001, in base al quale il passaggio di area avviene tramite concorso pubblico, con possibilità di prevedere una riserva di posti a favore del personale interno.

Proprio in considerazione della natura eccezionale della procedura regolata dall'art. 22 del cd. decreto Madia, infatti, il legislatore ha predisposto limiti rigorosi per la sua applicazione, in particolare individuando l'operatività temporale (triennio 2020/2022) e fissando un tetto ai posti disponibili pari al trenta per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria (anzitutto al d.l. n. 162/2019, analoga disciplina faceva riferimento al triennio 2018/2020 e prevedeva un limite del 20 per cento). Come da orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, peraltro, *“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, Ses. Reg. contr. Toscana n. 34/2021/PAR).

L'amministrazione ha riferito, in merito, richiamando quanto già esplicitato nei PTFP 2019-2020 e 2020-2022, evidenziando, tra l'altro, che le relative procedure non sono state ancora attivate. Più specificatamente, è stato chiarito che nel 2020 *“sono confermati i posti, in n. di 10 per la categoria C ed in nr. di 16 per la categoria D, programmati nel Piano dei fabbisogni 2019-2021 con riferimento alle nuove assunzioni complessive del biennio 2019-2020, nei limiti della percentuale massima prevista dal succitato art. 22 del d.lgs. n. 75/2017 nel testo in vigore al momento dell'elaborazione della programmazione stessa (20%)”*.

A dimostrazione del rispetto dei limiti percentuali previsti dal legislatore, in particolare, sono stati indicati i seguenti dati:

- le progressioni inserite nel PTFP 2019-2020, attivabili nel 2020, sono 10 su 90 posti per nuove assunzioni di categoria C, pari all'11,11 per cento e 16 su 127 posti per nuove assunzioni di categoria D pari al 12,60 per cento;
- le progressioni previste nel PTFP 2020-2022, annualità 2020, sono 6 su 23 posti per nuove assunzioni di categoria C, pari al 26,09 per cento e 13 su 45 posti per nuove assunzioni di categoria D pari al 28,89 per cento.

L'amministrazione ha, inoltre, fornito il seguente prospetto, dal quale si evince che l'arrotondamento è stato effettuato all'unità inferiore, come previsto dagli indirizzi Mef, precisando anche di non aver previsto *“riserve di posti”* ai sensi dell'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. 165/2001, nei concorsi di categoria C e D in corso di svolgimento.

nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate 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. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore”.

Tab. 11 - Progressioni verticali 2020 Regione Toscana: rispetto del limite ex art. 22, comma 15, d.lgs. n. 75/2017.

PV	PTFP 2019-2021 (biennio 2019-2020) Attivabili nel 2020		PTFP 2020-2022 Annualità 2020		Totale anno 2020	
	C	D	C	D	C	D
Assunzioni complessive	90	127	23	45	113	172
Posti da percentuale teorica 2019 e 2020 (20% e 30%)	18,0	25,4	6,9	13,5	24,9	38,9
Posti da arrotondamento all'unità inferiore	18	25	6	13	24	38
Progressioni programmate	10	16	6	13	16	29
% effettiva	11,11	12,60	26,09	28,89	14,16	16,86

Fonte: d.g.r. n. 795 del 29 giugno 2020 – Allegato A – PTFP 2020-2022 e nota n. 228368 del 26 maggio 2021.

1.6.2 Lo stato di attuazione dei Piani 2019-2021 e 2020-2022 della Giunta regionale

Relativamente al PTFP 2020-2022, l'amministrazione ha riferito che allo stesso è stata data attuazione con decreto n. 14668 del 18 settembre, adottato dal direttore della Direzione organizzazione e sistemi informativi (competente all'attuazione del Piano ai sensi dell'art. 23, comma 2, della l.r. n.1/2009). Con tale provvedimento, in particolare, si dà avvio alle previste procedure di reclutamento programmandone lo svolgimento nel periodo compreso tra l'ultimo trimestre 2020 e il primo trimestre 2021.

Più in generale, sullo stato di attuazione dei Piani, anche con riferimento al PTFP 2019-2021, l'amministrazione ha fornito alcune tabelle riepilogative, oltre a un elenco esplicativo dello stato dei concorsi attivati con dettaglio dei decreti finora adottati²⁰⁴, dalle quali emergono i seguenti dati:

²⁰⁴ In particolare:

- “- CONCORSO TI N. 11 UNITA' FUNZIONARI SISTEMI INFORMATIVI E TECNOLOGIE:
decreto indizione concorso e approvazione bando n. 14682 del 4 settembre 2019;
decreto approvazione graduatoria n. 11068 del 15 luglio 2020;
decreti scorrimenti graduatoria n. 15889 del 1 ottobre 2020 e n. 2647 del 18 febbraio 2021.
- CONCORSO TI N. 23 UNITA' CAT. D FUNZIONARIO TECNICO-PROFESSIONALE:
decreto indizione e approvazione bando n. 3418 del 5 marzo 2020.
- CONCORSO TI N. 18 UNITA' CAT. C ASSISTENTE TECNICO-PROFESSIONALE:
decreto indizione e approvazione bando n. 5691 del 20 aprile 2020.
- CONCORSO TI N. 89 UNITA' CAT. D FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO, DI CUI N. 10 UNITA' RISERVATE A CATEGORIE PROTETTE EX ARTT. 1 E 18 L. 68/1999:
decreto indizione e approvazione bando n. 21440 del 23 dicembre 2019.
- CONCORSO TI N. 84 UNITA' CAT. C ASSISTENTE AMMINISTRATIVO, DI CUI N. 4 UNITA' RISERVATE A CATEGORIE PROTETTE EX ART. 1 L. 68/1999:
decreto indizione e approvazione bando n. 1076 del 24 gennaio 2020.
- CONCORSO TI N. 10 UNITA' CAT. D FUNZIONARIO ISPETTORE FITOSANITARIO:
decreto indizione e approvazione bando n. 13466 del 7 agosto 2019;
decreto approvazione graduatoria n. 20070 del 4 dicembre 2019;
decreti scorrimenti graduatoria: n. 1487 del 5 febbraio 2020, n. 3415 del 5 marzo 2020 e n. 20624 del 11 dicembre 2020.
- RECLUTAMENTO TRAMITE MOBILITÀ DA ALTRE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ex art. 30 D.Lgs 165/2001 di n. 3 unità di personale:
Decreto n. 15153 del 29/09/2020
Decreto n. 18153 del 11/11/2020
Decreto n. 19000 del 24/11/2020”.

Tab. 12 - Sintesi attuazione PTFP 2019-2021 e PTFP 2020-2022 Giunta regionale.

Anno	Modalità reclutamento	PTFP 2019-2021					PTFP 2020-2022				
		B	C	D	DIR	Totale PTFP 2019-2021	B	C	D	DIR	Totale PTFP 2020-2022
		Previste /attuate	Previste /attuate	Previste /attuate	Previste /attuate	Previste /attuate	Previste /attuate				
2019	Mobilità esterna		2/2	3/2	2/1	7/5					
	Concorso/scorrimento graduat.		55/1	95/20	10/5	160/26					
	Progressioni tra categorie art. 22, comma 15, d.lgs. 75/2017		4/0	6/0		10/0					
	Procedura speciale superamento precariato art. 20, comma 1, d.lgs. n. 75/2017 (c.d. "stabilizzazione")			6/6		6/6					
	Totale assunzioni previste nell'annualità 2019,		61	110	12	183					
	di cui attuate al 31/12/2020		3	28	6	37					
	Assunzioni da attuare Piano 2019-2021 annualità 2019 (a)		58	82	6	146					
2020	Mobilità esterna							4/2	4/0	3/0	11/2
	Concorso/scorrimento graduat.		25/0	10/1	5/0	40/1		13/0	28/5		41/5
	Progressioni tra categorie art. 22, comma 15, D.Lgs. n. 75/2017		6/0	10/0		16/0		6/0	13/0		19/0
	Totale assunzioni previste nell'annualità 2020,		31	20	5	56		23	45	3	71
	di cui attuate al 31/12/2020			1		1		2	5		7
	Assunzioni da attuare Piani 2019-2021 e 2020-2022 Annualità 2020 (b)		31	19	5	55		21	40	3	64
Totale assunzioni previste nelle annualità 2019 e 2020,		92	130	17	239		23	45	3	71	
di cui attuate al 31 dicembre 2020		3	29	6	38		2	5		7	
Totale assunzioni da attuare Piani 2019-2021 e 2020-2022 Annualità 2019 e 2020 (a)+(b)			89	101	11	201		21	40	3	64

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore Organizzazione e sviluppo risorse umane.

Dalla lettura dei dati si evince che a fronte di n. 310 unità complessivamente previste nei due Piani, di cui n. 71 nel PTFP 2020-2022, al 31 dicembre 2020 restano da assumere n. 265 unità di personale, di cui n. 64 programmate nel Piano in esame. Le 45 assunzioni in concreto realizzatesi, al 31 dicembre 2020, derivano da procedure di mobilità (per n. 7 unità), da concorso/scorrimento graduatorie (per n. 32 unità) e dalla conclusione delle procedure speciali attivate nel triennio 2018-2020 per la stabilizzazione del personale precario (per n. 6 unità).

Le 265 assunzioni ancora da attuare al 31 dicembre 2020, di cui n. 201 programmate nel PTFP 2019-2021 e le restanti 64 nel PTFP 2020-2022, riguardano procedure concorsuali già attivate che tuttavia nel corso del 2020 hanno subito rallentamenti e sospensioni a causa dell'emergenza epidemiologica.

1.7 Le procedure speciali per il superamento del precariato

Nella precedente relazione, l'amministrazione aveva riferito in merito alle suddette procedure, attivate nel triennio 2018-2020, nei termini seguenti: "... l'assunzione di complessive n. 32 unità di personale, rispetto a n. 41 unità programmate, per effetto delle rinunce all'assunzione espresse da n. 9 potenziali aventi titolo. L'intera platea degli aventi titolo è stata portata ad esaurimento già nell'anno 2019, entro i limiti all'uopo stanziati" ... Le assunzioni dell'anno 2019 hanno trovato copertura nelle risorse della capacità assunzionale come complessivamente definita nell'ambito del PTFP 2019-2020 di cui a deliberazioni GR n. 466/2019 e n. 1012/2019. In virtù della proroga del termine per le stabilizzazioni di cui all'art. 20 del D.lgs. 75/2017, disposta fino al 31 dicembre 2021 dal D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito deliberazione GR n. 795/2020, prevede l'attivazione della relativa procedura nell'anno 2021, stante la previsione, tra i restanti requisiti, della maturazione al 31 dicembre 2020 di almeno tre anni di servizio negli ultimi otto alle dipendenze dell'amministrazione regionale (i numeri puntuali e definitivi per categoria saranno, pertanto, individuati in sede di aggiornamento 2021 del Piano triennale dei fabbisogni di personale, anche tenuto conto dell'ulteriore spazio occupazionale eventualmente disponibile)".

Alla richiesta di aggiornare, alla data attuale, lo stato delle suddette procedure, l'amministrazione ha ribadito quanto già esplicitato nel Piano ovvero che "le stesse saranno attivate nell'anno 2021 con utilizzo di una quota non superiore al 50% delle risorse spendibili 2021, ... i posti da dedicare ammontano complessivamente a 25 (15 C e 10 D); i numeri definitivi e puntuali per categoria saranno individuati, secondo gli esiti della ricognizione dei soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b) della l.r. n. 32/2018 e che avrà maturato almeno tre anni di servizio negli ultimi otto alla data del 31/12/2020, in sede di aggiornamento 2021 del Piano triennale dei fabbisogni di personale, anche tenuto conto dell'ulteriore spazio occupazionale eventualmente disponibile".

1.8 Il nuovo inquadramento del personale giornalista e i riflessi sul bilancio 2020

L'Amministrazione regionale, a seguito dei rilievi formulati dalla Sezione in sede di istruttoria preliminare al giudizio di parifica del rendiconto 2019, aveva manifestato l'intendimento di "(...) procedere, con immediatezza, all'abrogazione delle norme delle leggi regionali 2 agosto 2006 n.43 e 9 marzo 2011 n.9 e all'applicazione della disciplina prevista dall'articolo 1, comma 160, della legge 160/2019, che prevede la possibilità di riconoscere un assegno ad personam riassorbibile, ai dipendenti giornalisti precedentemente inquadrati con il CNLG (...)".

I rilievi sollevati dalla Sezione censuravano l'incremento ingiustificato della spesa registrato, sul bilancio regionale 2020 e precedenti, per effetto delle due leggi regionali sopra indicate che, disciplinando il trattamento giuridico ed economico del personale giornalista dipendente della Regione Toscana, prevedevano l'applicazione del CNLG in luogo di quello, meno oneroso, del comparto Funzioni Locali.

La necessità di un intervento correttivo, volto a scongiurare l'operatività di meccanismi di incremento ingiustificato della spesa sul bilancio regionale, aveva trovato conferma nelle indicazioni che, nel frattempo, la Corte Costituzionale aveva formulato con la sentenza n. 112/2020 e, ancora prima, con le sentenze n. 10 e n. 81 del 2019, che avevano dichiarato l'illegittimità costituzionale, rispettivamente, delle leggi regionali Basilicata, Lazio e Friuli Venezia Giulia nella parte in cui, analogamente alle leggi regionali Toscana sopra indicate,

prevedevano l'applicazione del contratto nazionale dei giornalisti (CNLG) al personale assunto presso gli Uffici Stampa delle relative Regioni. Nell'ambito di tale contesto la Regione Toscana, con l'intento di fornire adeguato riscontro ai rilievi formulati dalla Sezione in sede di giudizio di parifica 2019, ha emanato la legge regionale 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. n. 43/2006 e alla l.r. n. 9/2011) che, abrogando parzialmente e modificando la precedente normativa, ha disciplinato in via transitoria²⁰⁵ il relativo trattamento giuridico ed economico del personale in questione. Per effetto della citata legge regionale, il personale giornalista è stato inquadrato nei ruoli regionali e ricondotto nell'ambito del CCNL funzioni locali, con attribuzione di un assegno ad personam riassorbibile, per colmare le differenze retributive conseguenti al nuovo inquadramento, come consentito dal recente articolo 1, comma 160, della legge 160/2019 (legge di bilancio 2020).

Nel frattempo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con ricorso notificato in data 21 settembre 2020, sollevava questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'articolo 1, co. 1, co. 2, co. 3 e co. 5, per la presunta violazione dell'art. 117 co. 2 lett. l) e co. 3 Cost, in materia di "ordinamento civile" e "coordinamento della finanza pubblica", anche in relazione agli art. 81 e 97 co. 1 Cost.) e del principio di uguaglianza (art. 3 Cost).

Nell'ambito dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei confronti della sopravvenuta normativa regionale, rilevano in particolare, in considerazione dei possibili effetti sul bilancio regionale, i profili di ipotizzato contrasto delle seguenti norme con i parametri costituzionali:

- art. 1 co. 1 e co. 2 che inquadra il personale giornalista²⁰⁶ nella categoria D del CCNL funzioni locali e attribuisce, ai giornalisti reinquadrati nell'organico regionale, un assegno ad personam riassorbibile;
- art. 1 co. 3 che demanda ad una deliberazione della giunta regionale l'attuazione dei precedenti commi 1 e 2 compresa la definizione di tabelle di equiparazione;
- art. 3 che introduce espressamente una deroga al limite previsto dall'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 per il Fondo risorse decentrate, prevedendo che il suddetto limite è stabilmente incrementato dai risparmi che conseguono dal progressivo riassorbimento

²⁰⁵ Nelle more dell'attuazione del percorso contrattuale, previsto dall'art 18 bis e dalla dichiarazione congiunta n. 8 del CCNL funzioni locali 2016-2018, siglato il 21 maggio 2018, che porterà all'individuazione di specifici profili professionali per i giornalisti dipendenti pubblici e al conseguente loro reinquadramento nella dotazione organica dell'ente e nelle categorie di riferimento. La prima tappa di questo percorso si è appena conclusa con la firma dell'ipotesi di Accordo siglato, in data 05/05/2021, tra Aran e le Confederazioni rappresentative nei comparti di contrattazione e la FNSI per la specifica regolazione di raccordo del personale dei profili del settore informazione.

²⁰⁶ I giornalisti in servizio presso l'ente, alla data di entrata in vigore della l.r. n. 69/2020, erano in totale 22 unità di cui 13 sono state inquadrate nella dotazione organica della Giunta e 9 nella dotazione organica del Consiglio. In occasione della rimodulazione della dotazione organica il numero dei posti del personale giornalista è stato ridotto di n. 4 unità: sono stati esclusi dalla riconduzione nella dotazione organica dell'ente oltre a 3 posti di redattori vacanti anche la posizione dirigenziale prevista per il Direttore dell'Agenzia per l'informazione. La legge regionale ha introdotto la nuova figura del "Responsabile" dell'Agenzia di informazione (in luogo di quella del Direttore), prevedendo l'affidamento dell'incarico ad un dirigente di ruolo dell'Amministrazione regionale (o ad altro soggetto esterno) e prevedendo la durata dell'incarico da tre a cinque anni, secondo quanto previsto, dall'art. 17, comma 1, della l.r. n. 1/2009, per i dirigenti responsabili di settore.

dell'assegno ad personam di cui all'art. 1 co. 2 e dalle risorse stanziare, nell'esercizio 2019, per le retribuzioni variabili del personale giornalista.

La disciplina di tali aspetti (trattamento economico, ivi compresa la materia dell'inquadramento del personale, modalità di costituzione del Fondo per le risorse decentrate e allocazione delle relative risorse, limiti al trattamento accessorio del personale) è demandata al legislatore statale e alla contrattazione collettiva e, pertanto, ad avviso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le norme regionali in questione si porrebbero contrasto con l'art. 117 co. 2 lett. l), in materia di ordinamento civile nonché, in via mediata, con l'art. 81 e con l'art. 117 co. 3 Cost. e, inoltre, con il principio di uguaglianza dell'art. 3 Cost, creando disparità di trattamento tra dipendenti di regioni diverse e duplicazione di oneri per la finanza pubblica.

La Regione Toscana si è costituita nel giudizio pendente avanti alla Corte Costituzionale, a seguito dell'autorizzazione conferita con la deliberazione di G.R. n. 1309 del 26/10/2020 e, in data 29/10/2020, ha depositato le relative memorie difensive, riservandosi di depositare ulteriori memorie integrative alla luce dell'avvenuta approvazione dell'ipotesi di Accordo per la specifica regolazione di raccordo del personale dei profili informazione, siglato tra ARAN e le Confederazioni rappresentative nei comparti di contrattazione e la FNSI in data 05/05/2021.

L'Amministrazione ha dichiarato, in sede istruttoria, che all'indomani della definitiva sottoscrizione del citato Accordo provvederà alla disapplicazione delle disposizioni regionali in materia, limitatamente alla parte in cui le medesime non risultino compatibili con quanto disposto dall'Accordo, in coerenza con le previsioni della l.r. n. 69/2020, che contengono la c.d. "clausola di cedevolezza" (art. 5) rispetto alle successive previsioni contrattuali.

In considerazione dell'avvenuta impugnativa innanzi alla Corte Costituzionale, l'Amministrazione regionale, con delibera di giunta regionale n. 1348 del 2/11/2020 decideva di sospendere, in via prudenziale l'applicazione dell'articolo 3 della l.r. n. 69/2020, che prevedeva l'incremento delle risorse del Fondo salario accessorio del personale del comparto, per effetto della riconduzione dei giornalisti nella dotazione organica dell'ente. In parallelo, comunque, dava attuazione alla parte della citata legge regionale che disponeva l'inquadramento del personale giornalista nella dotazione organica dell'ente e l'applicazione del CCNL Funzioni Locali.

A seguito del nuovo inquadramento, al personale interessato è stato riconosciuto, con delibera di g.r. n. 1348 del 2/11/2020, un assegno ad personam riassorbibile con i futuri incrementi retributivi, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 160 della l. n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020).

Per consentire la riconduzione del personale giornalista nell'ambito della dotazione organica dell'ente è stata effettuata, con il provvedimento da ultimo citato e con la delibera di c.r. n. 65 del 12/11/2020, una rimodulazione della stessa, incrementandola di n. 22 unità e cioè di un numero di posti uguale a quello delle unità di personale giornalista in servizio presso le strutture, rispettivamente, della Giunta (n. 13 unità categ. D) e del Consiglio (n. 9 unità categ. D), alla data di entrata in vigore della legge regionale²⁰⁷.

²⁰⁷ La posizione dirigenziale del Direttore dell'Agenzia per l'informazione è stata eliminata; sul punto v. nota che precede.

Le determinazioni conseguenti sono state assunte con il decreto del direttore generale n. 19053 del 19/11/2020 che, in applicazione dei criteri definiti con la citata deliberazione Giunta regionale n. 1348/2020, ha disposto l'inquadramento del personale giornalista nell'ambito del CCNL Funzioni Locali. Lo stesso Decreto ha attribuito, a ciascuna unità di personale interessata, la categoria giuridica, posizione economica e profilo professionale indicati nel relativo allegato, e, sotto il profilo del trattamento economico, quello previsto per la categoria e posizione economica di inquadramento dal CCNL Funzioni Locali, con attribuzione di un assegno ad personam, per la remunerazione delle differenze retributive con il trattamento economico precedente.

Sotto il profilo dei riflessi finanziari derivanti dal reinquadramento del personale giornalista nell'ambito del CCNL Funzioni Locali, l'amministrazione regionale ha prospettato, in sede istruttoria, una minore spesa annuale, a regime, a carico del bilancio regionale, di importo complessivo pari a euro 199.551,31 di cui: euro 150.751,31 per voci accessorie che, a differenza di quanto avveniva in precedenza, verranno finanziate²⁰⁸ con il Fondo delle risorse decentrate²⁰⁹ - anziché gravare sul Bilancio - e euro 48.800,00 per salario incentivante, previsto nell'ambito del precedente inquadramento, e non riconfermato dall'amministrazione dopo l'entrata in vigore della legge regionale. La Sezione, in occasione dei successivi giudizi di parifica, effettuerà un monitoraggio sull'entità e sull'andamento di tali economie, anche in considerazione dell'avvenuta approvazione, in data 05/05/2021, dell'ipotesi di Accordo siglato, tra Aran e le Confederazioni rappresentative nei comparti di contrattazione e la FNSI, in attuazione dell'art. 18 bis del CCNL 21 maggio 2018, dell'imminente disapplicazione della legge regionale, a far data dalla definitiva stipula dell'Accordo, per effetto della clausola di cedevolezza contenuta nell'art. 5 e dell'esito del giudizio di costituzionalità pendente, la cui discussione si è tenuta nell'udienza del 22 giugno u.s.

1.9 La dotazione organica

Nel corso del 2020, come si è visto, la dotazione organica della Giunta regionale e quella del Consiglio regionale sono state dapprima rimodulate, con gli atti di programmazione del fabbisogno di personale 2020-2022 sopra illustrati (d.g.r. n. 795 del 29 giugno 2020 e deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 45 del 2 luglio 2020), e, successivamente, incrementate con la d.g.r. n. 1348 del 2 novembre 2020 e con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 65 del 28 ottobre 2020, attuative della l.r. 24 luglio 2020, n. 69 che ha disposto l'inquadramento del personale giornalista nell'ambito del CCNL Funzioni Locali.

In particolare, l'art. 2 della legge citata ha previsto che *“La dotazione organica dell'Agenzia di informazione degli organi di governo, approvata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della l.r. n. 43/2006, e la dotazione organica dell'Ufficio stampa del Consiglio regionale confluiscono, incrementandole, rispettivamente nella dotazione organica della Giunta regionale e nella dotazione organica del Consiglio regionale. Per il personale giornalista, le dotazioni organiche sono incrementate nel numero di unità di personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge”*. Prima del 30 luglio 2020, data

²⁰⁸ Per effetto della riconduzione del personale giornalista alla dotazione organica dell'ente e la conseguente applicazione del CCNL funzioni locali.

²⁰⁹ Il fondo attualmente non è stato incrementato, in via cautelativa, in considerazione della pendenza del giudizio di costituzionalità.

di entrata in vigore della norma, le dotazioni organiche delle due strutture deputate all'attività di informazione erano confermate nella misura determinata con d.g.r. n. 805/2018 per l'Agenzia per le attività di informazione degli organi di governo della Regione (34 posti per il personale del comparto e 17 posti, di cui uno dirigenziale, per il personale giornalista) e con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 66/2019 per l'Ufficio stampa del Consiglio regionale (9 posti per il personale giornalista), come di seguito esposto:

Tab. 13 - Dotazioni organiche al 30 luglio 2020 dell'Agenzia per le attività di informazione degli organi di governo della Giunta regionale e dell'Ufficio stampa del Consiglio regionale.

Ambito di inquadramento	Qualifiche	Agenzia informazione organi di governo GR	Ufficio stampa CR
CCNL Funzioni Locali	Dirigenti	-	-
	D	16	-
	C	13	-
	B	5	-
	A	-	-
	Totale comparto	34	-
Contratto nazionale di lavoro giornalistico CNLG	Direttore	1	-
	Capiservizio e redattori	16	9
Totale generale		51	9

Fonte: d.g.r. n. 805/2020 e delib. UP del Consiglio regionale n. 66/2019.

Per il personale giornalista, l'art. 2 citato ha previsto la confluenza nelle rispettive dotazioni organiche della Giunta regionale e del Consiglio regionale limitatamente al personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge, che è stato individuato nei richiamati provvedimenti attuativi (d.g.r. n. 1348/2020 e delib. UP n. 65/2020), nella misura complessiva di 22 unità, di cui: n. 13 unità per la Giunta regionale e n. 9 unità per il Consiglio regionale.

Nella definizione dei nuovi organici, pertanto, il Consiglio regionale ha incrementato la propria dotazione di 9 posti mentre la Giunta regionale, ferma restando la confluenza dei 34 posti relativi al comparto (16 posti di categoria D, 13 posti di categoria C e 5 posti di categoria B, riferiti a personale amministrativo e della redazione web), ha incrementato la propria dotazione di ulteriori 13 posti (anziché di 17 previsti nel precedente organico dell'Agenzia per l'informazione), escludendo non solo i 3 posti di redattori vacanti²¹⁰ ma anche la posizione dirigenziale prevista per il Direttore, il cui incarico era ancora in corso²¹¹, essendo stato "conferito con contratto a tempo determinato per la durata della legislatura" ai sensi dell'art. 3 della l.r. n. 46/2006²¹². Peraltro, l'art. 3 citato è ora vigente nel testo sostituito dall'art. 4 della l.r. n. 69/2020, che ha introdotto la figura del "Responsabile" dell'Agenzia di informazione (in luogo di quella del Direttore), prevedendo l'affidamento dell'incarico ad un dirigente di ruolo dell'Amministrazione regionale (o ad altro soggetto esterno) e richiamando la durata degli incarichi da tre a cinque anni prevista dall'art. 17, comma 1, della l.r. n. 1/2009 per i dirigenti

²¹⁰ Alla data di entrata in vigore della l.r. n. 69/2020.

²¹¹ Alla data di entrata in vigore della l.r. n. 69/2020.

²¹² Nella stessa d.g.r. n. 1348 del 2 novembre 2020, infatti, si dà atto "del proseguimento dell'incarico attribuito al Direttore dell'Agenzia di Informazione della Giunta regionale fino al suo termine naturale di scadenza".

responsabili di settore. In considerazione di quanto esposto, per la posizione dirigenziale in questione deve comunque rilevarsi un profilo di criticità che ha comportato²¹³, sebbene per un breve lasso temporale, la sostanziale collocazione della stessa al di fuori della dotazione organica della Giunta regionale.

Con riferimento, in particolare, all'organico della Giunta, l'amministrazione, nel corso del contraddittorio, ha ulteriormente chiarito che " ... L'incremento è stato disposto con riferimento alla DO al 1° gennaio 2020 proprio al fine di consentire l'inquadramento nell'ambito del CCNL Funzioni locali del personale giornalista alla suddetta data del 30/07/2020. L'incremento in esame, pari complessivamente a nr. 47 posti (29 D, 13 C e 5 B) produce necessariamente i suoi effetti sulla DO della Giunta rimodulata al 31 dicembre 2020 sulla base delle effettive esigenze di personale del triennio di programmazione 2020-2022 ad opera della d.g.r. n. 795 del 29/06/2020, aumentandola conseguentemente dello stesso numero di posti".

Nel complesso, dunque, al 31 dicembre 2020, la dotazione organica regionale è stata ricondotta alle sole dotazioni della Giunta regionale e Artea e del Consiglio regionale e consta, a tale data, di 3.523 posti, di cui 125 di livello dirigenziale a fronte dei 3.530 posti, di cui 125 di livello dirigenziale oltre al posto di direttore dell'Agenzia per l'informazione, definiti al 1° gennaio 2020 con la d.g.r. n. 1012 del 29 luglio 2019 (di integrazione al PTFP 2019-2020).

La tabella che segue mostra, nel dettaglio, i relativi dati, evidenziando anche le rimodulazioni qualitative e quantitative disposte "al 31 dicembre 2020 ... sulla base delle effettive esigenze di personale dell'anno" nei PTFP 2020-2022 della Giunta regionale e del Consiglio regionale, riassumendo, in nota, le modifiche finora illustrate.

²¹³ Per effetto della soppressione della figura del Direttore dell'Agenzia per l'informazione disposta con la d.g.r. n. 1348 del 2 novembre 2020.

Tab. 14 - Dotazione organica regionale 2020.

Qualifiche	1° gennaio 2020			Rimodulazioni al 31 dicembre 2020 programmate nei PTFP 2020-2022 della G.R. e del C.R.			31 dicembre 2020		
	Giunta regionale, Artea e pers.prov. ex l.r. 22/2018 d.g.r. 1012/2019	Consiglio regionale delib. Ufficio Presid. n. 66/2019 e decreto S.G. n. 1034/2019	Totale ⁽¹⁾ con Agenzia informaz. Giunta e Ufficio Stampa Consiglio	Giunta regionale, Artea d.g.r. 795/2020	Consiglio regionale delib. Ufficio Presid. n. 45/2020	Totale PTFP 2020-2022 Giunta regionale e Consiglio regionale	Giunta regionale, Artea d.g.r. 795/2020 e d.g.r. 1348/2020	Consiglio regionale delib. Ufficio Presid. n. 65/2020	Totale organico regionale
Dirigenti (a)	113	12	125+1 ⁽²⁾	113	12	125	113	12	125
D	1554	102	1556+16 ⁽³⁾	1563	102	1665	1592	111	1703
C	1243	106	1349+13 ⁽³⁾	1243	108	1351	1256	108	1364
B	283	43	326+5 ⁽³⁾	271	41	312	276	41	317
A	12	2	14	12	2	14	12	2	14
Totale comparto (b)	3092	253	3345+34 ⁽³⁾	3089	253	3342	3139	262	3398
Ruolo giornalisti (c)	16 ⁽⁴⁾	9 ⁽⁴⁾	25 ⁽⁴⁾						
Totale generale (a)+(b)+(c)	3205	265	3530 ⁽⁵⁾	3202	265	3467	3249	274	3523

(1) Al 1° gennaio 2020 l'organico regionale era composto, oltre che dalla dotazione organica della Giunta regionale e da quella del Consiglio regionale, anche dalla dotazione organica dell'Agenzia per le attività di informazione degli organi di governo della Regione Toscana e da quella dell'Ufficio stampa del Consiglio regionale. Queste ultime, in particolare, per effetto della d.g.r. n. 1348 del 2 novembre 2020 e della d.u.p.c.r. n. 65 del 28 ottobre 2020, attuative della l.r. 24 luglio 2020, n. 69, che ha disposto l'inquadramento del personale giornalista nell'ambito del CCNL Funzioni Locali, sono confluite, incrementandole, nelle rispettive dotazioni organiche della Giunta regionale e del Consiglio regionale con decorrenza 30 luglio 2020.

(2) Direttore dell'Agenzia di informazione degli organi di governo della Regione. Tale posizione è stata soppressa dalla l.r. n. 69/2020 (art. 3), con decorrenza dalla scadenza naturale dell'incarico in corso al momento dell'approvazione della legge stessa, il cui art. 4 ha istituito, in luogo del Direttore, la figura del "Responsabile" dell'Agenzia di informazione, prevedendo l'affidamento dell'incarico ad un dirigente di ruolo dell'Amministrazione regionale. Il relativo posto, pertanto, non è confluito nella dotazione organica della Giunta regionale e il nuovo responsabile è stato incaricato con decorrenza 5 febbraio 2021.

(3) Personale amministrativo e della redazione web con CCNL del comparto Funzioni locali, già in dotazione all'Agenzia di informazione degli organi di governo della Regione per complessivi 34 posti, confluiti nella dotazione organica della Giunta regionale dal 30 luglio 2020.

(4) Organico del personale con CNL giornalistico. Dal 30 luglio 2020, 3 posti sono stati soppressi, 13 posti sono confluiti nella dotazione organica della Giunta regionale e 9 posti in quella del Consiglio regionale in attuazione della citata l.r. n. 69/2020.

(5) Di cui 3470 posti riguardanti le dotazioni organiche della Giunta regionale e del Consiglio regionale.

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

Nella dotazione finale al 31 dicembre 2020 si registra, pertanto, un decremento complessivo di n. 7 posti rispetto alla consistenza dell'organico al 1° gennaio 2020, di cui 3 ridotti dalla Giunta regionale in fase di programmazione del proprio fabbisogno di personale con il PTFP 2020-2022 e 4 ridotti per effetto della l.r. n. 69/2020, e, in particolare della riconduzione del personale giornalista dell'Agenzia per l'attività di informazione degli organi di governo della Regione Toscana nella dotazione organica della Giunta regionale.

1.10 I dati del conto annuale 2020

L'amministrazione, in esito al contraddittorio, ha reso disponibili i dati riguardanti la consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 2020, con l'ulteriore dettaglio delle cessazioni e delle assunzioni verificatesi a tale data, quantificati in base ai criteri di redazione del conto annuale 2020. Trattasi, in particolare, di dati elaborati in via provvisoria poiché le istruzioni per l'invio dei medesimi alla Ragioneria generale dello Stato, attraverso il "*Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche - SICO*"²¹⁴, sono state diramate dalla stessa RGS soltanto in data 28 giugno 2021, con circ. n. 18²¹⁵. Peraltro, con una recente comunicazione RGS, la scadenza del 31 luglio 2021, inizialmente prevista per l'invio del conto annuale in argomento, è stata posticipata al 10 settembre 2021 "*in considerazione delle segnalazioni pervenute da numerosi enti, relative alle difficoltà organizzative connesse al graduale superamento dell'emergenza sanitaria che rende difficoltoso il reperimento delle informazioni dalle diverse strutture interne*".

La tabella seguente mostra, in dettaglio, la composizione del personale in servizio, distinguendo le qualifiche (dirigenziali e non) e le strutture (Giunta regionale e Consiglio Regionale), con specificazione in nota dei criteri di rilevazione utilizzati.

²¹⁴ Si ricorda che il sistema SICO raccoglie le informazioni sul costo del lavoro pubblico per singola istituzione e con un elevato livello di dettaglio (qualifica/posizione economica) abbracciando l'intero universo delle amministrazioni pubbliche.

²¹⁵ Come indicato nella circolare stessa, "*La rilevazione, che fa parte dei flussi informativi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), consente in particolare: alla Corte dei conti di redigere la relazione annuale sulle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. n. 165/2001 e di attuare gli specifici compiti di controllo in materia di contrattazione integrativa previsti dall'articolo 40 bis del medesimo decreto legislativo; al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - di attuare, con riferimento al mondo del lavoro pubblico, i propri compiti di controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica; al Ministero dell'Interno - Dipartimento degli Affari interni e territoriali di effettuare il Censimento del personale degli enti locali (CePEL), previsto dall'art. 95 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; ai soggetti istituzionalmente destinatari ai sensi del titolo V del d.lgs. n.165/2001 (Corte dei conti, Parlamento, Dipartimento della Funzione pubblica), di eseguire, per lo svolgimento delle funzioni di rispettiva competenza, analisi delle dinamiche occupazionali e di spesa del personale delle pubbliche amministrazioni*".

Tab. 15 - Composizione del personale in servizio al 31 dicembre 2020 (criteri e dati del conto annuale).

Copertura organico - esercizio 2020	Giunta - Personale in servizio			Consiglio - Personale in servizio			Totale
	a tempo indeterminato	a tempo determinato	dipendenti altra P.A. comandato	a tempo indeterminato	a tempo determinato	dipendenti altra P.A. comandato	
Uffici dirigenziali generali		12			1*		13
Uffici dirigenziali di Area				1			1
Uffici dirigenziali di Settore	70	5	16	8			99
Posizioni individuali equiparate a Settori							
Agenzia informazione		1					1
Comando presso altra P.A.	1						1
Altro: dirigenti di altre P.A. comandati con funzioni di responsabile segreteria organo politico							
Totale personale dirigenziale in servizio (a)	71	18	16	9	1		115
Categoria D	1401	14,81	31	97	8,95		1552,76
Categoria C	1091	66,46	22	88	24,57		1292,03
Categoria B	251		1	36	14,38		302,38
Categoria A	12			2			14
Redattori e personale cui si applica il CNL giornalistico							
Altro: Responsabile segreteria organo politico/Consiglieri		15,39			11,55		26,94
Totale personale non dirigente (b)	2755	96,66	54	223	59,45		3188,11
Totale generale (a+b)	2826	114,66	70	232	60,45		3303,11

“(*) L’incarico relativo all’Ufficio dirigenziale generale del segretariato del consiglio regionale è affidato a dipendente di categoria D della Giunta regionale, previo collocamento in aspettativa.

In base ai criteri di redazione del conto annuale, si precisa che:

- sono incluse le unità che al 31.12.2020 si trovavano in posizione di comando/distacco presso altra amministrazione per un totale di 34 unità; di queste, una unità è di qualifica dirigenziale (ascrivibile alla Giunta regionale), le restanti 33 unità sono incluse nelle unità di personale non dirigente ed afferiscono in parte alla Giunta regionale (29 unità) ed in parte al Consiglio regionale (4 unità);

- il personale a tempo determinato è espresso in unità uomo/anno;

- il personale a tempo indeterminato cessato in data 31.12.2020 è considerato cessato dell’anno 2020 pertanto non rientra nel calcolo del personale in servizio al 31.12.2020;

- il personale collocato in aspettativa non è incluso.

Fonte: elaborazione dati provvisori Conto annuale 2020; dati forniti dalla Regione Toscana - Settore Organizzazione e sviluppo risorse umane.

Al 31 dicembre 2020 risultano in servizio complessive n. 3.303,11 unità di personale, di cui n. 115 con qualifica dirigenziale, inclusi 13 dirigenti generali assunti con contratto di diritto privato e collocati fuori dotazione organica (in merito, sono stati curati approfondimenti nel successivo specifico paragrafo relativo alla dirigenza apicale, cui si rinvia). Il dato fa emergere una copertura pari al 93,39 per cento del contingente organico complessivo (di 3.523 posti), inferiore alla analoga percentuale rilevata nel 2019 nella misura del 97,89. Nello specifico, le n. 102 unità di personale dirigenziale effettivamente in servizio (escluse le 13 posizioni apicali già citate) sono pari all’81,60 per cento del rispettivo organico di n. 125 posti mentre il personale effettivo del comparto, con le 3.188,11 unità sopra indicate, costituisce il 93,82 per cento della relativa dotazione di 3.398 posti.

In valore assoluto, si registra una diminuzione di oltre 150 unità di personale rispetto al 2019 (in cui erano in servizio n. 3.460,59 dipendenti), dovuta sostanzialmente al consistente e progressivo aumento delle cessazioni nel triennio 2018-2020, a fronte di un numero di assunzioni pari, nel 2019 e nel 2020, a circa un terzo delle rispettive cessazioni, come si evince dalla tabella seguente, che mostra l'andamento delle cessazioni e delle assunzioni nel triennio 2018-2020. Ciò è dovuto, come già evidenziato nei paragrafi riguardanti l'attuazione dei PTFP 2019-2021 e 2020-2022 della Giunta regionale e del Consiglio regionale, al rallentamento delle procedure concorsuali, attivate sin dal 2019, causato dalla emergenza epidemiologica (nel complesso, le due strutture hanno previsto nei due anni citati, 2019 e 2020, oltre 300 assunzioni).

Tab. 16 - Cessazioni/assunzioni - Triennio 2018-2020 (criteri e dati del conto annuale).

Qualifiche	2018		2019		2020	
	Cessazioni	Assunzioni	Cessazioni	Assunzioni	Cessazioni	Assunzioni
Direttore generale	1	2	2	1	2	
Dirigente a tempo indeterminato	4	1	10	4	12	
Dirigente a tempo determinato art. 110 TUEL	1			3		1
Categoria D	38	23	69	20	80	35
Categoria C	43	28	48	16	74	11
Categoria B	19	2	25	3	25	
Categoria A	1					
Contrattisti					1	
Collaboratore a tempo determinato art. 90 TUEL (personale assunto presso le segreterie degli organi politici)	2	3	2	4	33	30
Totale	109	59	156	51	227	77

Fonte: elaborazione dati provvisori Conto annuale 2020, dati forniti dalla Regione Toscana - Settore Organizzazione e sviluppo risorse umane.

L'amministrazione ha fornito, altresì, le rispettive causali come descritte nelle tabelle che seguono.

Tab. 17 - Causali cessazioni anno 2020 (criteri e dati del conto annuale).

Dettaglio causali di cessazione anno 2020	
Collocamento a riposo per limiti di età	40
Dimissioni con diritto a pensione	119
Dimissioni vincita concorso c/o altra PA	11
Scadenza termini (DG e 29 responsabili segreterie politiche)	30
Trasferimento c/o altra PA	2
Trasferimento c/o ente del comparto	6
Collocamento in aspettativa	5
Novazione del rapporto di lavoro	5
Inabilità assoluta art. 12, c. 12, l. 335/95	1
Decesso	8
Totale	227

Fonte: elaborazione dati provvisori Conto annuale 2020, dati forniti dalla Regione Toscana - Settore Organizzazione e sviluppo risorse umane.

Tab. 18 - Causali assunzioni anno 2020 (criteri e dati del conto annuale).

Dettaglio causali di assunzione anno 2020	
Concorso pubblico	20
Chiamata dirigente a contratto (art. 110 tuel)	1
Trasferimento da ente del comparto	15
Trasferimento da altra PA	5
Assunzioni gruppi consiliari/segreterie politiche	28
Novazione	4
Reintegra di personale	4
Totale	

Fonte: elaborazione dati provvisori Conto annuale 2020, dati forniti dalla Regione Toscana - Settore Organizzazione e sviluppo risorse umane.

1.11 La spesa di personale

La nuova disciplina in materia di capacità assunzionale delle regioni a statuto ordinario, introdotta dall'art. 33 del d.l. n. 34/2020 e descritta nei precedenti paragrafi, pur consentendo possibili incrementi della spesa di personale per nuove assunzioni, non ha modificato né abrogato il complessivo sistema di vincoli introdotto, in materia di spese di personale, al fine di garantire i necessari equilibri di bilancio. Nell'analisi dell'aggregato di spesa relativo al personale regionale permane, dunque, la necessità di verificare il rispetto di detti vincoli, che attengono alla spesa complessiva di personale oltretutto a singole componenti della stessa assoggettate, a loro volta, ad ulteriori limiti.

In relazione all'anno 2020, peraltro, oltre alle verifiche previste in continuità con le precedenti relazioni (limite di spesa complessiva ex art. 1, comma 557-quater, della l. n. 296/2006, limite alla spesa di personale a tempo determinato e limite all'ammontare del fondo risorse decentrate), sono stati condotti approfondimenti in merito al Fondo risorse decentrate con riferimento alla quantificazione e alla destinazione delle risorse, sia per la dirigenza sia per il comparto. In relazione alla spesa del personale del comparto, poi, l'analisi è stata estesa anche alle Progressioni Economiche Orizzontali (PEO) e alle Progressioni Verticali (PV), riattivabili, come è noto, per effetto delle disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 75/2017, che hanno consentito di superare il "blocco dei trattamenti economici individuali" disposto sin dal 2010, con il d.l. n. 78.

Ulteriori approfondimenti sono stati curati, inoltre, sui costi del personale assegnato alle segreterie dei gruppi consiliari, considerato che, per espressa previsione della legge regionale in materia (l.r. n. 83/2012), i contributi finanziari assegnati dalla Regione ai medesimi gruppi, non includono le spese di personale che, per espressa previsione normativa, sono poste, direttamente, a carico del bilancio regionale. Tale voce di spesa, riferita, in particolare, al personale a tempo determinato, non costituisce, pertanto, oggetto di esame, da parte della Sezione, in occasione del controllo esercitato ex artt. 9, 10, 11 e 12 del d.l. n. 174/2012 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2013) sui rendiconti presentati da ciascun gruppo.

Particolare attenzione è stata riservata, da ultimo, alla disciplina regionale in materia di inquadramento giuridico e trattamento economico della dirigenza apicale che, intervenendo su materie riservate, dall'art. 117 co. 2 lett. l) Cost., alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ha ingenerato dubbi in merito alla relativa compatibilità con il sistema costituzionale. La

questione, che ha assunto rilevanza in questa sede per i possibili riflessi - in termini di spese non giustificate - sul bilancio regionale, è stata superata per effetto dell'intervento risolutivo del legislatore regionale che ha abrogato, con la legge regionale 6 luglio 2021 n. 22, le norme censurate e per l'esistenza di "economie", sul Fondo della dirigenza 2020, sufficienti a "compensare" la maggiore spesa sostenuta sul bilancio 2020.

Sono state superate, infine, anche le criticità rilevate, in sede di giudizio di parifica dell'esercizio precedente, sul sistema dello *spoil system* previsto per la dirigenza apicale. La Sezione prende atto, infatti, della relativa eliminazione, intervenuta per effetto della stessa l.r. n. 22/2021, che valuta positivamente.

1.11.1 La verifica del rispetto del limite ex art. 1, comma 557-*quater* l. n. 296/2006

Il valore della spesa media di personale sostenuta nel triennio 2011-2013, preso a riferimento dal legislatore, sin dal 2014²¹⁶, con l'art. 1, comma 557-*quater*, della l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), costituisce tuttora il limite generale alla spesa di personale, intesa nel suo complesso, ancorché tale limite sia ora derogabile, dagli enti c.d. virtuosi, per effetto della nuova disciplina in materia di capacità assunzionali.

Si è già evidenziato come tale parametro rappresenti il "valore finanziario-limite di spesa" e, dunque, debba essere rispettato anche al momento della redazione del PTFP.

Riguardo alle modalità di calcolo, si ricorda che il comma 557 dell'art. 1 citato dispone di considerare la spesa "al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali". I dati forniti dall'amministrazione si riferiscono, in particolare, all'intera spesa afferente al macroaggregato 1.01 e alla correlata componente Irap.

L'importo delle spese di personale complessivamente impegnate, nel 2020, è pari a euro 178,64 milioni, di cui 168,37 milioni per spesa di personale e 10,27 milioni per Irap.

Tuttavia, al fine di un corretto raffronto con la spesa media del triennio 2011-2013, attestatasi, prima della riforma contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011, nell'importo di euro 161,57, occorre considerare che l'aggregato di spesa è influenzato dal Fondo pluriennale vincolato²¹⁷ e deve essere ricalcolato, per la corretta imputazione degli impegni, sottraendo il FPV appostato in entrata per l'importo di 22,51 milioni (a copertura della spesa di salario accessorio esigibile nell'esercizio 2020 e proveniente dall'esercizio 2019) e sommando il FPV iscritto in uscita per l'importo di 21,41 milioni (per analoghe obbligazioni sorte nel 2021 ed esigibili nell'esercizio 2020).

²¹⁶ Al fine di determinare il concorso delle regioni al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

²¹⁷ 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.

All'importo così ottenuto, di 177,54 milioni, l'amministrazione ha detratto la spesa sostenuta per il personale provinciale, pari a 41,24 milioni, che, per espressa previsione legislativa non rileva ai fini del limite in argomento. Peraltro, l'amministrazione non ha escluso dal macroaggregato 1.01 le ulteriori spese per le quali è consentito, *ex lege*, derogare al suddetto limite²¹⁸, riferendo, in sede istruttoria, di averle ritenute ininfluenti nella quantificazione della spesa finale, che, in ogni caso, ha fatto rilevare valori ben al di sotto di quello limite.

La tabella che segue mostra la complessiva spesa sostenuta nell'anno 2020, il cui ammontare, rilevato con i criteri sopra esposti, risulta essere pari a 136,30 milioni. Il dato, pur presentando un incremento, rispetto all'anno 2019, pari in valore assoluto a 5,47 milioni, si attesta su un valore inferiore di oltre 25 milioni alla spesa media del triennio 2011-2013, quantificata, come si è detto, nell'importo di 161,57 milioni.

Tab. 19 – Spesa di personale anno 2020: rispetto del limite ex art. 1, comma 557-*quater*, l. n. 296/2006.

(in euro)

Voci	Impegni
Spesa di personale 2020-Macroaggregato 1.01	168.372.257,27
Borse di studio e tirocini formativi	0
Spesa Irap	10.268.755,92
Totale	178.641.013,19
FPVU (da sommare)	21.413.419,34
FPVE (da sottrarre)	-22.510.655,01
Arretrati contrattuali (da sottrarre)	0
Spesa personale provinciale (da sottrarre)	-41.243.277,27
Totale spesa di personale 2020 al lordo Irap (a)	136.300.500,25
Spesa media triennio 2011-2013 (b)	161.572.864,48
Raffronto (a)-(b)	-25.272.364,23

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore Amministrazione del personale.

1.11.2 La spesa di personale a tempo determinato: rispetto del limite

Le assunzioni di personale a tempo determinato devono essere contenute entro il limite previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, costituito dall'ammontare della spesa sostenuta ad analogo titolo nel 2009, quantificato dalla Regione Toscana nell'importo di euro 16.573.297.

Come già evidenziato nella precedente relazione, tuttavia, tale importo è stato stabilmente decurtato della quota utilizzata dall'amministrazione per finanziare le assunzioni di personale precario attuate negli anni 2018 e 2019. Le relative procedure, previste dal d.lgs. n. 75/2017 e disciplinate con la l.r. n. 32/2018, sono state avviate, infatti, con d.g.r. n. 919/2018 che, a fronte di un costo complessivo di euro 851.180,36, ha disposto di avvalersi dei fondi disponibili sul *budget* assunzionale in argomento per la quota di euro 721.085,36, decurtandone contestualmente l'ammontare in via definitiva, in conformità a quanto previsto dall'art. 20,

²¹⁸ Si citano, ad esempio, le spese riguardanti il personale appartenente alle categorie protette, la spesa di personale a tempo determinato il cui costo sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione Europea. Sul punto, peraltro, 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).

comma 3, del citato d.lgs. n. 75/2017 (e istituendo, altresì, i correlati posti in dotazione organica). In esito al contraddittorio, l'amministrazione ha, peraltro, chiarito che *"la decurtazione è stata pari a 721.085,96 per l'anno 2018 e, a regime, a partire dall'anno 2020, la riduzione del budget del personale a tempo determinato è stata pari ad € 832.275,01"*, di cui 60.194,36 euro per la quota parte del Consiglio regionale e 772.080,65 per la quota parte della Giunta regionale. Conseguentemente, il limite di spesa ora vigente è pari all'importo di euro 15.741.022.

Per il 2020, i dati forniti dall'amministrazione in sede istruttoria evidenziano una spesa complessiva di personale a tempo determinato di euro 9.645.480. Anche per tale voce, così come per la spesa di personale nel suo complesso, si registra, dunque, un valore nettamente inferiore al relativo limite. Giova ricordare, al riguardo, che, una maggiore contrazione della spesa in argomento si avrà anche per effetto delle recenti disposizioni restrittive che hanno riguardato il ricorso a forme di lavoro flessibile²¹⁹ nonché del divieto di ricorrere a forme di collaborazione coordinata e continuativa, previsto dall'art. 7, comma 5 bis²²⁰, del d.lgs. n. 165/2001, entrato in vigore, a regime, dal 1° luglio 2019²²¹.

I dati esposti di seguito, in tabella, mostrano, l'andamento della spesa complessiva nel triennio 2018-2020, con evidenza delle voci che compongono l'aggregato, suddivise tra Giunta regionale e Consiglio regionale. È possibile rilevare, dunque, che l'importo complessivo si presenta sostanzialmente costante e che oltre il 50 per cento del totale di spesa è destinato alle strutture di supporto agli organi politici.

I dati mostrano, inoltre, che sul totale della spesa della Giunta regionale (di euro 6.439.334) incide significativamente la spesa riferita alle strutture amministrative, con particolare riferimento a quella riguardanti la dirigenza (euro 1.308.783) e i direttori (euro 2.640.163) mentre per il Consiglio regionale la quasi totalità della spesa indicata (euro 2.995.134 su un importo totale di euro 3.206.146), seppur in decremento, è riferita alle strutture di supporto agli organi politici, tra cui rientrano anche le segreterie dei gruppi consiliari.

²¹⁹ Circoscritto, ex art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 9 del d.lgs. n. 75/2017, alle sole ipotesi derivanti da *"esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale"*.

²²⁰ Introdotto dall'art. 5, comma 1, lett. a) dello stesso d.lgs. n. 75/2017.

²²¹ Per effetto dell'art. 22, comma 8, del d.lgs. n. 75/2017, come modificato dall'art. 1, comma 1131, lett. f) della legge di bilancio 2019, n. 145/2018.

Tab. 20 - Spesa di personale a tempo determinato. Triennio 2018-2020.

(in euro)

Verifica limite di spesa art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010					
Consiglio regionale	2009	Nuovo limite post stabilizzazioni	2018	2019	2020
Comparto*	297.523	237.329	22.912	13.331	
Dirigenza	137.623	137.623			
Direttori	233.090	233.090	177.826	211.251	211.012
Totale strutture amministrative	668.236	608.042	200.737	224.582	211.012
Organi politici	5.392.892	5.392.892	3.350.321	3.317.617	2.995.134
Totale Consiglio	6.061.128	6.000.934	3.551.059	3.542.199	3.206.146
Giunta regionale	2009		2018	2019	
Comparto**	1.720.668	948.587	68.832		391.459
Dirigenza	2.796.605	2.796.605	899.301	1.068.729	1.308.783
Direttori	1.784.289	1.784.289	2.846.876	2.727.551	2.640.163
Totale strutture amministrative	6.301.562	5.529.481	3.815.009	3.796.280	4.340.405
Organi politici	3.264.593	3.264.593	2.258.943	2.191.755	2.098.929
Totale Giunta	9.566.155	8.794.074	6.073.952	5.988.035	6.439.334
Totale spesa personale a tempo determinato	15.627.283	14.795.008	9.625.010	9.555.583	9.645.480
Giunta - tirocini formativi	886.047	886.047		25.349	
Consiglio - altre forme	59.967	59.967			
Totale spesa personale a tempo determinato	16.573.297	15.741.022	9.625.010	9.555.583	9.645.480

*Decurtazione quota parte personale Consiglio regionale di euro 60.194,36.

Decurtazione quota parte Giunta regionale di euro 772.080,65".

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, Settore amministrazione del personale.

1.12 La quantificazione del Fondo e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica

La spesa derivante dalla quantificazione²²² delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale non dirigente, per l'anno 2020, è pari a euro 40.448.379,00 di cui euro 32.113.315,00 ascrivibili al fondo delle risorse decentrate dell'anno 2020 ed euro 8.335.064,00 destinati al finanziamento delle indennità di posizione e di risultato delle posizioni organizzative. Quest'ultimo importo, per effetto della nuova disciplina introdotta dal CCNL 21 maggio 2018, è stato detratto dalla parte stabile del fondo delle risorse decentrate e imputato direttamente al bilancio regionale. A tale spesa complessiva si sommano oneri riflessi ed Irap, a carico dell'Amministrazione, per euro 13.332.277, per un totale complessivo di euro 53.780.656,46.

Tali importi trovano copertura negli stanziamenti del Bilancio di Previsione 2020 e, per la parte del Fondo 2020 da corrispondere nel 2021, nel fondo pluriennale vincolato (FPV) del bilancio di previsione 2020-2022, nel rispetto delle disposizioni di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

²²² La quantificazione in via preventiva è stata effettuata con decreto dirigenziale n. 11777 del 29 luglio 2020, quella consuntiva e definitiva, invece, è stata effettuata con successivo decreto n. 9900 del 9 giugno 2021.

Tab. 21 - Quantificazione in sede consuntiva del fondo delle risorse decentrate dell'anno 2020. (in euro)

Descrizione	Importo
RISORSE STABILI	
Unico importo consolidato art. 67, comma 1, CCNL 2016-2018	31.216.999
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 posizioni 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 (dal 2020, soggette a verifica nel 2022)	-397.500
CCNL 2016-2018, art. 67, comma 2, lett. a)	204.672
CCNL 2016-2018, art. 67, comma 2, lett. c)	101.077
CCNL 2016-2018, art. 67, comma 2, lett. e) (risorse art. 1, c.800. l. 205/2017 - "riequilibrio")	5.173.989
Totale risorse stabili	28.361.673
ONERI A CARICO DEL BILANCIO DELLA REGIONE	
Quota finanziamento progressioni economiche	285.119
Finanziamento indennità di comparto quota art.33, c.4 lett. a) CCNL 22.01.2004	168.674
Totale oneri a carico del bilancio regionale	453.793
RISORSE VARIABILI	
CCNL 2016-2018 art. 67, comma 3	712.629
CCNL 2016-2018 art. 67, comma 4	490.472
Somme non utilizzate provenienti dall'anno precedente	5.631.390
Totale risorse variabili	6.834.491
DECURTAZIONI DEL FONDO / parte fissa	
Riduzioni del fondo (l.r. 27/07, delibera G.R. 766/2008)	-204.273
Riduzione del fondo CCDI 11.09.2008	-328.230
riduzioni del fondo (accordo 20.07.2016)	-213.737
Decurtazioni art. 9 comma 2 bis d.l. 78/2010 anni 2011-2014	-1.200.548
Decurtazioni del fondo/parte fissa - limite 2016 (art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017)	-1.589.854
Totale decurtazioni del fondo / parte fissa	-3.536.642
TOTALE RISORSE PER LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA	32.113.315

Fonte: decreto n. 9900 del 9 giugno 2021.

Nell'ambito del fondo delle risorse decentrate 2020, euro 5.631.390 sono costituiti da somme provenienti dal fondo dell'anno precedente non utilizzate e rinviate all'anno successivo, in applicazione dell'art. 68 del CCNL 2016-2018. Tale accantonamento, tuttavia, appare poco giustificato in considerazione della concomitante attivazione, da parte della Giunta regionale, della facoltà di incremento del Fondo nella misura massima consentita dall'art. 67, comma 4 CCNL 2016-2018, pari all'1,2 per cento del monte salari 1997, come meglio specificato nel paragrafo successivo.

La quantificazione del Fondo risorse decentrate del personale non dirigente, anno 2020, è stata effettuata²²³, come attestato anche dal Collegio dei revisori dei conti con i pareri n. 88 del 29 luglio 2020 e n. 127 del 9 giugno 2021, nel rispetto del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017. Per effetto di tale norma l'ammontare complessivo delle risorse annualmente destinate, dalle pubbliche amministrazioni, alla contrattazione integrativa non può superare il corrispondente importo dell'anno 2016.

Il suddetto limite è stato determinato secondo le indicazioni fornite dal MEF, con nota prot. 13818 del 23.01.2019 e con circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 15/2019, in relazione al totale delle risorse del fondo delle risorse decentrate, delle risorse destinate al finanziamento delle posizioni organizzative e alle risorse destinate alla remunerazione delle

²²³ Per la quantificazione definitiva del fondo vedi nota che precede.

prestazioni di lavoro straordinario anno 2016, ed è pari a euro 29.088.704 , di cui euro 28.689.267 riferiti alle risorse per la contrattazione integrativa - comprese quelle destinate alle posizioni organizzative- ed euro 399.437 riferito ai compensi per lavoro straordinario.

Il limite “storico”, del 2016, è stato ricalcolato, dall’Amministrazione regionale, ai fini del relativo adeguamento, per l’anno 2020, alla luce dell’art. 33 d.l. n. 34/2019 secondo il quale “il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è 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.”

Il decreto 3 settembre 2019 “Misure per la definizione delle capacità' assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni”, dettando disposizioni applicative del citato art. 33 d.l. n. 34/2019, ha precisato che “...è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio è inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018”.

Il ricalcolo del limite è stato effettuato, secondo quanto risulta dal parere dei revisori dei conti n. 127 del 9 giugno 2021, sulla base delle indicazioni operative formulate, dal Ministero dell’Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con la risposta alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome alla nota n. 5532 del 15/07/2020. La suddetta verifica, effettuata tenendo conto del personale destinatario - nell’anno 2020 - del trattamento economico accessorio, ha avuto quale esito la conferma del valore “storico” del limite di cui all’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, pari all’importo di euro 29.088.704, anche per l’anno 2020.

Le risorse destinate al trattamento accessorio del personale non dirigente, soggette al limite sono state quantificate, per l’anno 2020, nell’importo di euro 30.279.121²²⁴ - di cui euro 21.944.057 riferite al fondo delle risorse decentrate, euro 8.335.064 riferite alle posizioni organizzative - alle quali bisogna aggiungere l’importo di euro 399.437,00 destinate alla remunerazione del lavoro straordinario, per un importo complessivo di euro 30.678.558. Confrontando tale valore con il valore “limite” dell’anno 2016 - ricalcolato alla luce dell’art. 33 d.l. n. 34/2019 - si osserva che al fine di assicurarne il rispetto è stata effettuata una decurtazione, del fondo delle risorse decentrate 2020, di importo pari ad euro 1.589.854,00.

²²⁴ Per la quantificazione definitiva del fondo vedi nota che precede.

Tab. 22 - Fondo delle risorse decentrate anno 2020 - quantificazione consuntiva 2020.

(in euro)

Descrizione	Importo
risorse INCLUSE nell'applicazione dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017	
RISORSE STABILI	
Unico importo consolidato art. 67, comma 1, CCNL 2016-2018	31.216.999
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 posizioni 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 (dal 2020, soggette a verifica nel 2022)	-397.500
CCNL 2016-2018, art. 67, comma 2, lett. a)	204.672
CCNL 2016-2018, art. 67, comma 2, lett. c)	101.077
DECURTAZIONI DEL FONDO	
Decurtazioni art. 9 comma 2 bis d.l. 78/2010 anni 2011-2014	-1.200.548
Riduzioni del fondo (L.r. 27/07, delibera G.R. 766/2008)	-204.273
Riduzione del fondo CCDI 11.09.2008	-328.230
riduzioni del fondo (accordo 20.07.2016)	-213.737
RISORSE A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE	
Ind. di comparto - quota finanziata dal bilancio RT	168.674
RISORSE VARIABILI	
CCNL 2016-2018 art. 67, comma 4	490.472
CCNL 2016-2018 art. 67, comma 3	248.687
Totale risorse decentrate soggette al limite di cui all'art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017	21.944.057
Risorse destinate alle posizioni organizzative rientranti nei limiti di cui all'art. 23, c. 2, D.lgs.75/2017)	8.335.064
TOTALE risorse per la contrattazione integrativa incluse nel calcolo del tetto art. 23 comma 2 d.lgs. 75/2017	30.279.121

Fonte: Relazione tecnico finanziaria alla quantificazione in sede consuntiva delle risorse per il trattamento economico accessorio dell'anno 2020.

Il Collegio dei Revisori, con il parere n. 127/2021, si è espresso favorevolmente, sulla proposta relativa alla quantificazione, a consuntivo, del Fondo risorse decentrate del personale non dirigente anno 2020, dando atto, tra l'altro, che le risorse assoggettate al limite ex art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 includono oltre al fondo delle risorse decentrate anche gli importi destinati alle posizioni organizzative e alla remunerazione del lavoro straordinario, secondo quanto specificato nelle indicazioni di cui alla nota MEF n. 13818 del 23 gennaio 2019.

1.12.1 I profili di criticità relativi alla costituzione e destinazione del Fondo

L'analisi degli atti di costituzione e destinazione del Fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente dell'ultimo triennio (2018-2020) ha evidenziato un trend crescente di risorse che, annualmente, le parti hanno concordato di non utilizzare per effettuare accantonamenti e rinviando i relativi importi al Fondo dell'anno successivo. Tale decisione è stata motivata, dall'ente, con l'esigenza di assicurare livelli costanti di risorse da destinare, annualmente, ai compensi legati alla produttività dei dipendenti, a fronte dell'assorbimento crescente di risorse destinate al finanziamento delle nuove progressioni economiche orizzontali (PEO). Le parti contrattuali, nello specifico, hanno deciso di non destinare e rinviare al Fondo dell'anno successivo, nell'ultimo triennio, i seguenti importi: nel 2018 euro 3.827.538, nel 2019 euro 5.631.390 e nel 2020 euro 8.571.662.

Tab. 23 - Somme non utilizzate in sede di Accordo Decentrato e rinviate all'anno successivo. (in euro)

Accordo anno 2018	Accordo anno 2019	Accordo anno 2020
3.827.538,00	5.631.390,00	8.571.662,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Toscana e dal Collegio dei revisori dei conti.

Tale *modus operandi*, seppur ricondotto dalle parti contrattuali alla previsione dell'art. 68 CCNL 21 maggio 2018, non appare coerente con la ratio delle norme in materia di costituzione e destinazione del fondo delle risorse decentrate che prevede di destinare, tendenzialmente, la totalità delle risorse disponibili al finanziamento degli istituti contrattuali. Gli accordi decentrati della Regione Toscana, invece, stabiliscono annualmente di non destinare una parte rilevante del Fondo - nel 2020 circa il 37 per cento²²⁵ - rinviando le relative risorse all'anno successivo. A maggior ragione, a fronte di tale opzione, appare poco coerente la concomitante attivazione della facoltà di incremento del Fondo 2020, effettuata a seguito della decisione di Giunta regionale n. 88 del 27.07.2020 avente ad oggetto "Indirizzi in materia di salario accessorio del personale non dirigente per l'anno 2020". La disciplina contrattuale, infatti, consente di incrementare il Fondo, nei limiti della capacità di spesa del bilancio, per assicurare risorse aggiuntive da destinare al finanziamento di istituti di natura variabile per i quali residuano, sul Fondo stesso, risorse di importo limitato. L'esame degli atti regionali di costituzione e destinazione annuale delle risorse del Fondo 2020 evidenziano, invece, da una parte l'attivazione di incrementi annuali delle risorse della parte variabile del Fondo ai sensi dell'art. 67 co. 4 CCNL 21 maggio 2018²²⁶ e, dall'altra, accantonamenti di risorse di importo consistente²²⁷ (37 per cento dell'intero Fondo). Questo meccanismo comporta, annualmente, il drenaggio di una quota di risorse dal Bilancio al Fondo - di importo pari a euro 490.472,00 nel 2020²²⁸ - in assenza di reali presupposti giustificativi.

L'Amministrazione, in esito al contraddittorio, ha argomentato che le modalità gestionali del Fondo si sono realizzate nel quadro della normativa contrattuale vigente (in particolare artt. 67 e 68 CCNL Funzioni Locali 2016/2018) precisando che la formazione di consistenti risorse residue - sul Fondo salario accessorio del personale non dirigente- è un fenomeno recente, riconducibile alla presenza di "risorse stabili non utilizzate nel corso dell'anno 2019, formatesi per effetto di dinamiche che riguardano da un lato la progressiva riduzione del personale in servizio e la non ancora completa attuazione del PTFP 2019-2021, dall'altro l'applicazione dell'art. 1, comma 800, della l. n. 205/2017 che ha dato facoltà alle Amministrazioni regionali di incrementare le risorse destinate al trattamento economico accessorio al fine di procedere all'armonizzazione del salario accessorio del personale inquadrato in attuazione della l. n. 56/2014 (legge Delrio). L'applicazione di tale norma è stata resa possibile solo successivamente all'adozione di uno specifico d.p.c.m. attuativo, emanato nella primavera 2019; l'attuazione tardiva della norma ha generato un

²²⁵ Nel 2020 le somme non destinate, in sede di Accordo decentrato, sono state pari a euro 8.571.662,00 su un Fondo totale di importo pari a euro 31.649.373.

²²⁶ L'incremento della parte variabile del fondo, autorizzato dalla Giunta regionale con la decisione n. 88/2020, ai sensi dell'art. 67 co. 4 CCNL 21 maggio 2018, corrisponde alla misura massima dell'1,2 per cento del monte salari 1997, per un importo di euro 490.472,00.

²²⁷ In sede di Accordo 2020 le parti contrattuali hanno deciso di non destinare la somma di euro 8.571.662,00 (su un Fondo totale 2020 di importo pari a euro 31.649.373) accantonandola, per rinviarla al Fondo dell'anno successivo (2021).

²²⁸ Importo corrispondente all'1,2 per cento del monte salari 1997, ai sensi dell'art. 67 co. 4 CCNL 21 maggio 2018.

cospicuo ammontare di risorse residue dell'anno 2018 rinviate all'anno 2019; tali residui sono stati utilizzati nell'anno 2019 per istituti a carattere variabile; si sono così generati ulteriori resti di risorse stabili dell'anno 2019, rinviiati all'anno 2020, ove, in quanto componente variabile del fondo, sono destinati a istituti di carattere variabile (in primo luogo, compensi di produttività)."

Sul tema poi dell'attivazione della facoltà di incremento del Fondo l'Amministrazione ha sottolineato che l'art. 67 comma 4 del CCNL Funzioni Locali 2016/2018 *"pone espressamente, come unico vincolo alla facoltà di incremento, la sussistenza della relativa capacità di spesa nel bilancio dell'Ente, vincolo puntualmente verificato da parte dell'Amministrazione. Fermo restando quanto sopra, questa Amministrazione manifesta sin d'ora la propria disponibilità ad avviare, sul tema, un utile confronto ed un'interlocuzione, in un'ottica di piena collaborazione con Codesta Corte"*.

1.12.2 Le criticità delle Progressioni economiche orizzontali (PEO) 2020

L'analisi degli atti di destinazione delle risorse stanziare nel Fondo risorse decentrate ha evidenziato ulteriori criticità, in relazione alla disciplina dell'istituto delle Progressioni economiche orizzontali (PEO) 2020.

L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009 (Riforma Brunetta) prevede espressamente che le PEO siano attribuite in modo selettivo, ad una *"quota limitata di dipendenti"*. Tale vincolo è stato confermato espressamente in sede contrattuale, dall'art. 16 co. 2 CCNL 21 maggio 2018, ed è stato quantificato dalla Ragioneria Generale dello Stato, nella circolare n. 15 del 16 maggio 2019, nel limite massimo del 50 per cento degli aventi diritto.

Le parti contrattuali, in sede di CCI siglato in data 20.12.2019, hanno destinato al finanziamento dell'istituto, per il triennio 2019-2021, l'importo complessivo di euro 3.430.000,00 da modulare e suddividere, nel triennio, sulla base del contingente di personale individuato annualmente, nel limite massimo del 50 per cento dei soggetti in possesso dei requisiti di accesso. Per ciascun anno (2019-2020-2021) sono stati, poi, definiti - con singoli accordi PEO - i contingenti numerici dei passaggi da effettuare per ciascuna categoria di inquadramento del personale (A, B, C, D). Per l'anno 2020, le parti²²⁹ hanno destinato alle PEO l'importo annuale di euro 1.033.406,00, prevedendo un contingente numerico annuale pari al 50 per cento degli aventi diritto programmando, nello specifico, n. 770 PEO su 1540 dipendenti in possesso dei requisiti di accesso alla selezione.

L'Accordo PEO 2020 ha generato una spesa complessiva di euro 1.396.958,23, derivante dall'importo di euro 1.033.406,00 come sopra determinato, oltre all'ulteriore somma di euro 363.552,23 per oneri riflessi. L'analisi dell'accordo e della relazione illustrativa dei relativi contenuti ha evidenziato la seguente suddivisione del contingente PEO complessivo, tra le varie posizioni economiche di ciascuna categoria:

²²⁹ In sede di accordo PEO sottoscritto il 10 aprile 2020.

Tab. 24 - PEO 2020. Potenziali aventi titolo e contingenti per le selezioni.

Categoria	Posizione economica	Potenziali aventi titolo a partecipare alle selezioni per PEO 2020 - n. unità	Contingenti per l'effettuazione di procedure selettive PEO 2020 n. unità
B	1	1	1
	2	2	2
	3	7	5
	4	1	1
	5	6	6
	6	3	1
	7	15	13
C	1	155	45
	2	59	23
	3	56	46
	4	36	18
	5	82	31
D	1	273	153
	2	74	47
	3	203	103
	4	137	56
	5	268	152
	6	162	67
Totale		1540	770

Fonte: Accordo PEO del 10 aprile 2020.

Il confronto tra i dati sopra riportati, relativi rispettivamente al numero dei potenziali beneficiari²³⁰ e al contingente PEO individuato per il 2020²³¹, evidenzia, invece, come - in relazione ad alcune posizioni economiche - l'Accordo non rispetti il limite massimo del 50 per cento dei soggetti in possesso dei requisiti di accesso. Rispetto ad alcune posizioni economiche è stata prevista, addirittura, l'attribuzione delle PEO al 100 per cento dei potenziali beneficiari, e ciò si osserva, in particolare, per 10 dipendenti inquadrati nelle posizioni economiche B1, B2, B4 e B5.

Per i dipendenti inquadrati nelle suddette posizioni economiche l'Accordo PEO 2020 prevede una progressione generalizzata e automatica in assenza di procedure selettive. In relazione ad ulteriori 7 posizioni economiche (su un totale di 18) e, precisamente, le posizioni B3, B7, C3, D1, D2, D3 e D5 - nelle quali sono inquadrati un totale di 896 potenziali beneficiari - inoltre, sono stati programmati contingenti PEO superiori al 50 per cento.

L'esame della tabella sopra riportata, in definitiva, evidenzia un'applicazione non corretta delle procedure attuative delle PEO poiché apparentemente risultano conformi al

²³⁰ Cioè dei dipendenti in possesso dei requisiti di accesso alla selezione PEO.

²³¹ Le tabelle sono contenute nella relazione illustrativa dei contenuti dell'accordo PEO 2020, allegata all'accordo stesso.

limite del 50 per cento dei potenziali beneficiari, secondo le indicazioni contenute nella circolare MEF-RGS n. 15/2019 ma, di fatto, non applicano il principio di attribuzione selettiva degli incentivi economici ad esse correlati. Si osserva, nello specifico, come il meccanismo attuativo delle PEO 2020, conduca ad un risultato difforme da quello voluto dalla normativa statale e, anzi, vietato dalla stessa. Ciò accade in relazione ad 11 posizioni economiche - su un totale di 18 - in relazione alle quali le progressioni sono state disposte per un numero di dipendenti corrispondenti al 100 per cento dei potenziali beneficiari o, comunque, in percentuali superiori al 50 per cento.

Il meccanismo sopra descritto appare non coerente con le finalità e i limiti previsti dalle norme legislative e contrattuali in materia e i relativi effetti, difformi dai parametri anzidetti, appaiono più evidenti - nella tabella sottostante - in relazione alle PEO programmate con decorrenza 1° gennaio 2021.

Tab. 25 - PEO 2021. Potenziali aventi titolo e contingenti per le selezioni.

Categoria	Posizione economica in godimento al 31 dicembre 2020	Potenziali aventi titolo a partecipare alle selezioni per PEO 2021 - n. unità	Contingenti per l'effettuazione di procedure selettive PEO 2021 n. unità
A	2	2	2
	3	5	5
	4	3	3
B	2	8	8
	23	17	17
	34	45	45
	45	18	18
	56	25	25
	7	88	1
C	1	116	116
	2	332	37
	3	89	10
	4	135	17
	5	114	50
D	1	124	124
	2	231	27
	3	183	101
	4	89	78
	5	133	110
	6	97	89
Totale		1854	883

Fonte: Accordo PEO del 10 aprile 2020.

Mettendo a confronto i dati, infatti, si osserva come la selezione finalizzata alle progressioni economiche diventi fittizia per un elevato numero di dipendenti: 363 dipendenti²³² su 883 progrediscono, infatti, in modo generalizzato e automatico, in difformità rispetto ai vincoli di legge e di CCNL che prevedono l'attribuzione delle PEO, previa selezione, ad una "quota limitata di dipendenti". L'Accordo 2021 prevede, quindi, per 363 dipendenti inquadrati in 10 posizioni economiche (su un totale di 20), una progressione automatica sganciata dall'applicazione di criteri meritocratici e dagli esiti del sistema di valutazione delle prestazioni.

Nell'ambito di altre posizioni economiche (D3 D4 D5 e D6), inoltre, si osserva il superamento del limite massimo del 50 per cento degli aventi diritto. Questo meccanismo distorsivo determina, per un numero consistente di dipendenti, pari al 41 per cento dei potenziali beneficiari, "erogazione a pioggia" di un beneficio economico che, invece, nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto essere agganciato a rigidi criteri meritocratici.

²³² Inquadrati nelle posizioni economiche A2, A3, A4 e B2, B3, B4, B5 e B6, C1 e D1.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte appare auspicabile, in prospettiva, la riconduzione degli istituti contrattuali alla logica e alle finalità per le quali sono stati introdotti dalla contrattazione nazionale e al rispetto del principio di attribuzione selettiva degli incentivi economici previsto dalla normativa statale.

L'Amministrazione, a seguito dei rilievi formulati, ha replicato *“come, allo stato, non sussista alcuna interpretazione, in via giurisprudenziale come dottrinale, né orientamenti applicativi da parte di ARAN, che escludano il citato carattere selettivo in ragione della definizione dei contingenti di personale per categoria e posizione economica”*, concludendo che *“fermo quanto sopra, sarà cura di questa Amministrazione operare, nell'ambito delle future selezioni per l'attribuzione delle progressioni economiche al personale regionale, nel rispetto dei suggerimenti operativi di codesta spettabile Corte”*.

La Sezione si riserva di monitorare le modalità di applicazione dell'istituto e i relativi effetti in occasione del successivo giudizio di parifica.

1.13 Il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti. Profili di criticità

Il Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, anno 2020, è stato quantificato in via preventiva con decreto dirigenziale n. 19859 del 2 dicembre 2020 e, in sede consuntiva, con il decreto n. 11558 del 6 luglio 2021.

La spesa relativa al finanziamento del predetto Fondo, come rideterminata in sede consuntiva, ammonta a complessivi euro 8.400.336, cui si sommano oneri riflessi ed IRAP a carico dell'Amministrazione per euro 2.846.024,46 per un totale di 11.246.360,46 al lordo oneri.

Tab. 26 - Quantificazione consuntiva del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale - anno 2020. (in euro)

Descrizione	Importo
Risorse fisse aventi carattere di certezza e stabilità	
CCNL 23/12/1999 art.26	7.252.404
CCNL 12.02.2002 art. 1	197.302
CCNL 22/02/2006 art. 23	331.604
CCNL 14/05/2007 art. 4	333.481
CCNL 22/02/2010 art. 16	321.939
CCNL 03/08/2010 art. 5	201.471
Applicazione leggi regionali nn. 64/06, 67/07, 69/08	2.525.814
Applicazione l.r. 66/2011 art. 38	215.846
Applicazione l.r. 22/2015	1.086.856
Applicazione l.r. 22/2016 art. 19 (APET)	125.900
Risorse art 1, comma 800, l. 205/2017	198.236
Art. 56, c. 1, CCNL 2016-2018	176.877
Totale	12.967.730
Decurtazioni del fondoparte 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)	-1.474.553
Totale	-4.578.056
Risorse variabili	
CCNL 23/12/1999 art.26	10.662
TOTALE COMPLESSIVO	8.400.336

Fonte: decreto n. 11558 del 6 luglio 2021.

I suddetti importi trovano copertura sul bilancio di previsione 2020-2022 e, per la parte di risorse 2020 da corrispondere nel 2021, nello stanziamento dei capitoli di Fondo Pluriennale vincolato del bilancio di previsione 2020-2022, in applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 ed in particolare di quanto previsto nell'allegato 4/2.

Nell'ambito del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti sono confluite anche le risorse per il trattamento accessorio del personale provinciale trasferito in applicazione della l.r. n. 22/2015 e quelle derivanti dalla facoltà di incremento del Fondo prevista dall'art. 1, comma 800, della l. n. 205/2017. Quest'ultima disposizione, in particolare, ha consentito alle Regioni di incrementare le risorse destinate al salario accessorio del personale, anche di qualifica dirigenziale, per attuare il riequilibrio delle retribuzioni accessorie del personale ex provinciale rispetto a quelle in godimento al restante personale. La Giunta regionale toscana, avvalendosi di tale facoltà, con decisione n. 34 del 25.06.2019, ha autorizzato l'incremento del fondo dei dirigenti nella misura massima consentita dalla norma, ovvero l'intero differenziale rilevato tra il valore pro capite del salario accessorio 2016 del personale già in forza all'ente prima dell'attuazione della l.r. n. 22/2015 e del personale trasferito ai sensi della l.r. n. 22/2015. L'incremento annuale del Fondo, effettuato ai sensi dell'art. 1, comma 800, della l. n. 205/2017, è di importo pari a euro 198.236,00.

Il Collegio dei revisori dei conti, con il parere n. 104 del 15 dicembre 2020 e successivamente con il parere n. 132 del 5 luglio 2021, ha attestato che la quantificazione del Fondo è stata effettuata nel rispetto del limite previsto dall'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, per effetto del quale l'ammontare complessivo delle risorse annualmente destinate dalle pubbliche amministrazioni alla contrattazione integrativa non può superare il corrispondente importo dell'anno 2016.

Il valore limite "storico" dell'anno 2016, riferito al Fondo della dirigenza, ammonta a euro 8.014.561,00. Il suddetto valore limite è stato ricalcolato, con il decreto n. 111558 del 6 luglio 2021, ai sensi dell'art. 33 co.1, ultimo periodo, d.l. n. 34/2019 che, in considerazione dell'introduzione delle nuove facoltà assunzionali e del conseguente possibile incremento del personale in servizio, ha previsto l'adeguamento del suddetto limite, a decorrere dal 2020, "*... 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.*"

Il decreto 3 settembre 2019 "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni", poi, dettando disposizioni applicative del citato art. 33 d.l. n. 34/2019, ha precisato che "*...è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio è inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018*". Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di recente, ha formulato indicazioni operative alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in materia di adeguamento del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, con la risposta alla nota n. 5532 del 15/07/2020.

Considerato che il numero dei dipendenti in servizio nel 2020 è risultato inferiore rispetto al numero rilevato al 31 dicembre 2018 ne è conseguita la conferma, anche per l'anno 2020, del valore "storico" del limite 2016 (pari a euro 8.014.561), secondo quanto previsto dal d.m. 3 settembre 2019.

Le risorse del Fondo dei dirigenti, anno 2020, soggette all'applicazione dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, quali risultano dal provvedimento di quantificazione del Fondo, ammontano a euro 9.489.114,00 e superano, complessivamente, il limite "storico" del 2016 di euro 1.474.553,00. L'Amministrazione, pertanto, ha effettuato una decurtazione della parte fissa del Fondo di importo corrispondente, per assicurare il rispetto dei limiti di finanza pubblica, riconducendola al valore limite "storico" di euro 8.014.561,00.

Tab. 27 - Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente anno 2020 - quantificazione in sede consuntiva. (in euro)

Descrizione	Importo
risorse INCLUSE nell'applicazione dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017	
CCNL 23/12/1999 art. 26, c. 1 lett. a	5.299.460
CCNL 23/12/1999 art. 26, c. 1 lett. d	167.848
CCNL 22/02/2006 art. 23, commi 1 e 3	331.604
CCNL 14/05/2007 art. 4 commi 1 e 4	333.481
CCNL 22/02/2010 art. 16 commi 1 e 4	321.939
CCNL 03/08/2010 art. 5 commi 1 e 4	201.471
CCNL 23/12/1999 art. 26, c. 1 lett. f	207.230
CCNL 23/12/1999 art. 26, c. 1 lett. g	1.255.343
CCNL 23/12/1999 art. 26, comma 5	322.523
CCNL 12.02.2002 art. 1, comma 6	197.302
Applicazione leggi regionali nn. 64/06, 67/07, 69/08	2.525.814
Applicazione l.r. 66/2011 art. 38	215.846
Applicazione l.r. 22/2015 (*)	1.086.856
Applicazione l.r. 22/2016 art. 19 (APET) (*)	125.900
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
Riduzioni del Fondo - applicazione art.1 comma 236 l. 208/2015	0
(*) per l'anno 2016 stanziato in quota parte presso le Amministrazioni di provenienza	
totale risorse fisse	9.489.114

Fonte: decreto n. 11558 del 6 luglio 2021, di quantificazione in sede consuntiva delle risorse del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente per l'anno 2020.

L'importo finale del Fondo 2020, tenuto conto della suddetta decurtazione e di quelle precedenti, oramai consolidate, oltrech  degli incrementi non assoggettati al limite,   pari a euro 8.400.336. Le parti contrattuali non hanno ancora siglato l'accordo per la destinazione di tali risorse in sede consuntiva, pertanto di seguito si illustrano i dati contenuti nell'accordo per la destinazione in sede preventiva, siglato in data 4/12/2020. Tali dati saranno poi sostituiti da quelli definitivi, quali risulteranno dall'accordo in sede consuntiva. In sede preventiva le parti hanno deciso di destinare il fondo al finanziamento dei seguenti istituti:

Tab. 28 - Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente anno 2020 - Destinazione, in sede preventiva, delle risorse. (in euro)

Istituto	Totale
Destinazione a stipendio tabellare	438.739
Retribuzione di posizione	6.365.374
Retribuzione di risultato	1.408.684
TOTALE	8.812.797

Fonte: Relazione illustrativa all'accordo preventivo del 4 dicembre 2020 sull'utilizzo del fondo.

Alla retribuzione di posizione sono state destinate, in sede preventiva, risorse per euro 6.365.374,00 e alla retribuzione di risultato euro 1.408.684,00. I suddetti importi sono stati quantificati, dalle parti contrattuali, in relazione alle 125 posizioni dirigenziali che compongono la dotazione organica dell'anno 2020. Una parte delle suddette risorse, relativa alle posizioni dirigenziali non coperte nel 2020 dovrà, tuttavia, confluire nelle economie di bilancio secondo quanto confermato dalla recente sentenza del TAR Toscana n. 281/2021 che ha ritenuto legittima la riduzione della consistenza del Fondo per effetto della riduzione del numero dei dirigenti in servizio. La sentenza, nello specifico, ha confermato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale a tal fine deve tenersi conto delle "*sole posizioni dirigenziali effettivamente coperte e non di tutte quelle contemplate nell'organico dell'ente*" (Cass., sent. n. 9645/2012; Cass. civ. Sez. lavoro Ord., 07/08/2018, n. 20618).

In fase di contraddittorio l'amministrazione ha ipotizzato di utilizzare una quota parte di tali economie, per "compensare" la maggiore spesa, di euro 1.316.713,99, sostenuta dal bilancio 2020 per effetto della collocazione extra-dotazione dei dirigenti apicali. Ha evidenziato, inoltre, che dalla riconduzione degli incarichi dei direttori entro i limiti della dotazione organica, prescritto dalla recente legge regionale 6 luglio 2021 n. 22, "*è presumibile ne derivi l'effetto di una riduzione, se non azzeramento, dei posti della dotazione organica non effettivamente coperti, con conseguente riduzione delle risorse da economizzare in quanto utilizzate per la retribuzione accessoria dei relativi incaricati, fermo restando il rispetto dei limiti di cui all'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017*".

Una criticità nella quantificazione e conseguente destinazione del Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato dei dirigenti, deriva proprio dall'esclusione della dirigenza apicali dalla dotazione organica regionale.

Tale irregolarità ha determinato la non corretta contabilizzazione, sul Bilancio 2020, degli importi relativi al trattamento economico dei 15 dirigenti apicali, mettendo in dubbio l'esito della verifica sulla quantificazione delle risorse del Fondo dei dirigenti.

L'errata imputazione sul Bilancio 2020 è conseguenza del fatto che il costo delle retribuzioni dei dirigenti apicali, attualmente collocati fuori dotazione organica, gravi interamente sul Bilancio regionale, per un importo complessivo di euro 2.720.742,94²³³. Qualora, invece, i 15 Dirigenti apicali (DG, 13 Direttori e Segretario generale del Consiglio) fossero stati, correttamente, inquadrati all'interno della dotazione organica dell'ente una parte del loro trattamento economico, nella misura corrispondente alla retribuzione di posizione e

²³³ Imputati sui seguenti capitoli di bilancio: 13103, 13109, 13112, 71307, 71310, 90008, 71020, 71354, 71430, 71435, 71469 e 71474.

di risultato, sarebbe stata finanziata, ai sensi dell'art. 57 CCNL dirigenti Funzioni locali, con il Fondo delle risorse decentrate dei dirigenti e sarebbe stata anche assoggettata al limite dell'art. 23 co. 2 legge n. 75/2017.

Il trattamento economico dei direttori, quantificato in euro 170.000,00 annuo per il Direttore Generale, euro 130.000,00 per i 13 Direttori, per l'Avvocato generale e per il Segretario Generale del Consiglio²³⁴, è stato determinato, invece, senza effettuare alcuna verifica preventiva del rispetto di limiti specifici di finanza pubblica.

Ciò ha ingenerato dubbi sulla correttezza della misura del Fondo 2020, che è stato quantificato senza tener conto delle unità dirigenziali in argomento, collocate fuori dotazione organica e ha creato incertezza anche in merito al rispetto del relativo tetto, previsto dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 e, più in generale, della normativa vigente in materia di contenimento e controllo della spesa complessiva di personale.

L'Amministrazione, in fase di contraddittorio, ha trasmesso una simulazione degli effetti finanziari - sul Fondo 2020 - dell'eventuale riconduzione di tutti i dirigenti apicali alla dotazione organica dell'ente. I dati riportati nella simulazione evidenziano un fabbisogno finanziario, a carico del Fondo della dirigenza, di importo pari a euro 1.316.713,99, interamente finanziabile - secondo la prospettazione dell'Amministrazione- con quota parte dell'economia di 1.406.351 euro, certificata dal collegio dei revisori con il parere n. 132 del 5 luglio 2021²³⁵. Ciò dimostrerebbe non solo la "capienza" del Fondo 2020 (seppur costituito senza tener conto dei 15 Dirigenti apicali collocati extra dotazione) ma anche il rispetto del limite dell'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017 poiché il Fondo 2020, come costituito dall'Amministrazione, sarebbe stato di per sé sufficiente a finanziare anche l'ipotetica retribuzione di posizione e di risultato da corrispondere ai 15 dirigenti apicali.

La Sezione accoglie la ricostruzione prospettata dall'Amministrazione nei termini descritti nel paragrafo successivo.

1.14 Le criticità della dirigenza apicale

Le verifiche istruttorie relative agli aggregati di spesa del personale dirigenziale regionale hanno evidenziato criticità in ordine ad alcune componenti di spesa collegate alla collocazione della dirigenza apicale fuori dotazione organica e hanno ingenerato, al contempo, dubbi di legittimità costituzionale sulla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 "Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale" e sulla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 "Testo Unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale", autorizzative di tali spese; dubbi che, se confermati, avrebbero potuto indurre la Sezione a non procedere alla parifica dei relativi capitoli.

²³⁴ A tali importi occorre aggiungere il 20 per cento di retribuzione di risultato, previsto solo per il Segretario Generale del Consiglio.

²³⁵ La quantificazione dell'ipotetico fabbisogno finanziario è stata effettuata, dall'Amministrazione, in base al numero dei Direttori (compreso l'Avvocato generale) in servizio nell'anno 2020 pari a 13 unità (di cui 1 unità cessata in data 04/10/2020), oltre il Direttore generale e il Segretario generale del Consiglio, la cui retribuzione è stata imputata, nel 2020, sul bilancio regionale anziché sul Fondo.

I capitoli della proposta di Rendiconto 2020 investiti da tali problematiche sono quelli relativi a retribuzioni, oneri accessori e altre voci del personale dirigenziale dalla Regione e precisamente:

Tab. 29 - Capitoli di imputazione del trattamento economico e degli oneri accessori della dirigenza apicale.

Capitolo	Descrizione capitolo
13103	Retribuzione segretario generale CR - M/P 0102
13109	Contributi personale CR - M/P 0110
13112	IRAP personale CR - M/P 0110
71307	Contributi personale CR - M/P 0102
71310	IRAP personale CR - M/P 0102
90008	Retribuzione integrativa segretario generale FPV ENTRATA - M/P 0110
71020	Retribuzione Direttore Generale e direttori GR - M/P 0102
71354	Retribuzione avvocato generale - M/P 0111
71430	Contributi personale GR - M/P 0102
71435	Contributi personale GR - M/P 0111
71469	IRAP personale GR - M/P 0102
71474	IRAP personale GR - M/P 0111

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Ai capitoli sopra elencati si aggiungono quelli riguardanti retribuzioni accessorie, oneri riflessi e Irap, indicati nell'allegato A del decreto n. 11558 del 6 luglio 2021.

La Sezione, tuttavia, sulla base degli elementi acquisiti in sede istruttoria e a seguito del contraddittorio attivato con l'Amministrazione, ritiene che le criticità rilevate siano state superate, in parte, per effetto dell'intervenuta approvazione della recente legge regionale 6 luglio 2021, n. 22 - che ha ricondotto, per il futuro, tutta la dirigenza apicale nell'ambito della dotazione organica dell'ente, e, in parte, per effetto delle argomentazioni prospettate dall'Amministrazione che ha dimostrato l'esistenza di "economie", nel Fondo della dirigenza 2020, di importo sufficiente a "compensare" la maggiore spesa di cui il bilancio regionale è stato gravato, nello stesso esercizio, per effetto delle norme regionali censurate.

L'esame della documentazione allegata alla proposta di Rendiconto 2020 e le risposte fornite dall'Amministrazione, a seguito delle richieste istruttorie formulate con nota prot. n. 4424 del 29 aprile 2021, nota prot. n. 4523 del 5 maggio 2021 e nota prot. n. 4553 del 6 maggio 2021, hanno consentito di ricostruire quanto segue.

Nell'ambito della struttura organizzativa della Regione Toscana, come definita con le leggi regionali 5 febbraio 2008, n. 4 di "Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale" e n. 8 gennaio 2009, n. 1, recante il "Testo Unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale", ai livelli di vertice delle articolazioni della Giunta e del Consiglio sono preposti, oltre al Direttore Generale della Giunta e al Segretario Generale del Consiglio, due tipologie di figure dirigenziali: i direttori e i dirigenti responsabili di settore. I primi sono individuati, dalla normativa regionale, quali posizioni apicali di stretto raccordo con gli organi politici; i secondi, invece, sono posti a capo dei singoli settori in cui è organizzato l'ente. Nell'esercizio 2020 erano presenti, in servizio, oltre al Direttore Generale della Giunta e al Segretario

Generale del Consiglio, n. 13 Direttori²³⁶ e 108 dirigenti di settore, di cui 96²³⁷ presso le strutture della Giunta e 12 presso quelle del Consiglio regionale.

Per i due diversi livelli di dirigenza (dirigenza c.d. apicale e dirigenza ordinaria) le leggi regionali 5 febbraio 2008, n. 4 e 8 gennaio 2009, n. 1 (come detto, ora in parte modificate dalla recente legge regionale 6 luglio 2021, n. 21), prevedevano una differente disciplina in ordine alle modalità di conferimento degli incarichi, alla relativa durata, alle cause di cessazione, al collocamento rispetto alla dotazione organica dell'ente, all'inquadramento giuridico e al trattamento economico.

In occasione dei precedenti giudizi di parifica e, da ultimo, nella relazione dell'anno 2019 la Sezione aveva già rilevato criticità in merito al sistema di nomina della dirigenza²³⁸ e ai meccanismi di decadenza automatica previsti, per le figure dirigenziali apicali, allo scadere della Giunta. In tale sede era stato evidenziato che, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale, *“la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze politiche, con l'unica eccezione costituita dall'esigenza che gli incarichi dei diretti collaboratori dell'organo politico siano attribuiti a soggetti individuati intuitu personae”*. In tutti gli altri casi, come evidenziato dalla stessa Corte delle leggi (sentenza n. 104 del 2007) *“la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica”* e lo stesso *“non può essere messo in condizioni di precarietà”*. Per questi motivi il meccanismo di *spoil system* automatico previsto per i direttori non era stato ritenuto, dalla Sezione, conforme ai principi costituzionali, in quanto lesivo del principio di buona amministrazione, sotto il profilo della continuità dell'azione amministrativa. La Sezione aveva osservato, infatti, come il ruolo di coordinamento e di raccordo tra struttura politica e apparato burocratico fosse coerente con la tipologia di funzioni esercitate dalle due figure di vertice (Direttore Generale della Giunta e Segretario Generale del Consiglio), ma non trovasse riscontro nella natura degli atti adottati dai Direttori i quali, invece, svolgono attività di carattere gestionale.

Nella medesima occasione, la Sezione si riservava, inoltre, di effettuare ulteriori approfondimenti sull'*“assetto giuridico ed economico della dirigenza”*²³⁹.

Tali ulteriori verifiche, effettuate nella fase istruttoria del presente giudizio, hanno evidenziato, oltre all'applicazione dello *spoil system* già rilevata in precedenza, anche il collocamento di tutti i 15 dirigenti apicali (Direttore generale, 12 direttori, Avvocato Generale della Giunta regionale e Segretario Generale del Consiglio Regionale) al di fuori della dotazione organica dell'ente, per effetto dell'art. 24 co. 1 della legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 e dell'art. 14 co. 1 e co. 5 della legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1. Al diverso inquadramento (extra-dotazione) corrispondeva, poi, anche un differente e più elevato trattamento economico. Gli incarichi della c.d. dirigenza apicale, infatti, sono stati attribuiti

²³⁶ Nei 13 è compreso l'avvocato generale dell'ente al quale si applica analoga disciplina, per effetto dell'art. 14 co. 5 legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1.

²³⁷ Il dato tiene conto anche dei posti coperti per effetto di incarichi di natura temporanea. Alla data del 31/12/2020 risultavano scoperti, quindi, n.17 posti, tenuto conto anche del personale con diritto alla conservazione del posto (vedi tabella alleg. 26 trasmessa in sede istruttoria).

²³⁸ Vedi, in tal senso, decisione e relazione al Consiglio regionale sul rendiconto esercizio 2017, vol. II, pag. 160.

²³⁹ Vedi, in tal senso, documento di sintesi della relazione al Consiglio regionale sul rendiconto esercizio 2019, pag. 63.

con contratto di diritto privato (art. 24 co. 3 legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 e art. 15 co. 1 legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1) prevedendo una retribuzione che, pur essendo determinata *“in riferimento ai parametri relativi alle figure apicali della dirigenza pubblica ed ai valori medi per figure dirigenziali equivalenti”*²⁴⁰, è difforme da quella prevista per la restante dirigenza regionale, cioè per i dirigenti responsabili dei vari settori, ai quali viene applicato, invece, il CCNL per la dirigenza dell’Area Funzioni locali.

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione e della mutata architettura costituzionale, infatti, le regioni hanno una competenza legislativa esclusiva in materia di organizzazione dell’ente, mentre la disciplina del rapporto di lavoro, essendo stata contrattualizzata, rientra nell’*“ordinamento civile”*, cioè è materia riservata alla competenza legislativa esclusiva statale, ex art. 117, secondo comma, lett. l) Cost. In altri termini, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra cui sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni, compete esclusivamente al legislatore statale, in quanto retta dalle disposizioni del codice civile e della contrattazione collettiva (in tal senso, Corte cost., sent. n. 211/2014).

La Corte costituzionale si è già pronunciata sugli specifici aspetti in esame, con le recenti sentenze n. 227/2020 e n. 257/2016, dichiarando incostituzionali, in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale, alcune disposizioni delle leggi regionali Molise n. 4/2019 e n. 8/2015, perché ritenute in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), nella parte in cui prevedevano la non computabilità di alcune posizioni dirigenziali nella complessiva dotazione organica regionale. Le disposizioni in argomento ledevano, infatti, a giudizio della Corte Costituzionale, la competenza esclusiva dello Stato nella materia *«ordinamento civile»* (nella quale, pacificamente, rientra la materia del conferimento degli incarichi dirigenziali, dei relativi limiti e del trattamento economico), di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché la competenza concorrente nella materia *«coordinamento della finanza pubblica»*, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Nelle sentenze citate, inoltre, la Corte cost. ha evidenziato come la *“non computabilità di alcune posizioni nella complessiva dotazione organica regionale di dirigenti di prima fascia determini in ogni caso effetti negativi, sia di ordine finanziario, in relazione ai costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati, sia riguardo ad un razionale assetto organizzativo realmente rispettoso delle previsioni normative in materia, e dunque produca, in definitiva, effetti negativi sul reale contenimento complessivo della spesa”* (Corte cost., sent. n. 257/2016 e n. 227/2020).

A ciò si aggiunga che la sent. Corte cost n. 257/2016 menziona espressamente, tra le esclusioni dalla dotazione organica regionale ritenute illegittime, quella del Segretario generale del Consiglio.

L’ipotesi di sollevare, nel corso del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale in relazione alle norme delle due leggi regionali menzionate è emersa in considerazione della possibile rilevanza della questione, in via mediata, ai fini degli equilibri di bilancio con violazione quindi, per ridondanza, anche degli artt. 81 co.1 e 3 e 97 Cost.

²⁴⁰ Così dispongono l’art. 15 co. 2 legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 in relazione al trattamento economico del Direttore Generale e dei Direttori e l’art. 24 co. 4 della legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 in relazione al trattamento economico del Segretario Generale del Consiglio regionale.

L'inquadramento fuori dotazione organica di 15 dirigenti apicali, infatti, oltre a determinare modalità di computo del contingente massimo dei dirigenti esterni derogatorie rispetto all'art. 19, commi 5 bis e 6 d.lgs. n. 165/2001, ha fatto ipotizzare una spesa illegittima sul bilancio regionale 2020, non giustificata dalla legge statale, alla quale l'art. 117 co. 2 lett. l) Cost. ha riservato, in via esclusiva, anche la disciplina del relativo trattamento economico.

Le disposizioni scrutinate, infatti, autorizzando per i c.d. dirigenti apicali un trattamento retributivo difforme da quello previsto dal CCNL della dirigenza del comparto, incidono sulla determinazione del trattamento economico, disponendo che lo stesso sia determinato *“in riferimento ai parametri relativi alle figure apicali della dirigenza pubblica ed ai valori medi per figure dirigenziali equivalenti”*²⁴¹. Le norme regionali censurate, pertanto, sembravano porsi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché intervengono in materia di ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale (in tal senso vedi Corte Cost. sent. n. 149/2019). Con specifico riguardo al trattamento economico, l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) stabilisce che *«L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi»* e l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che: *«Il trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi»*.

Nel caso di specie, la violazione della competenza legislativa esclusiva statale da parte della legislazione regionale sembrerebbe aver determinato un aumento ingiustificato della spesa del personale. Tali considerazioni hanno ingenerato dubbi anche sulla possibilità di procedere alla parificazione dei capitoli del bilancio regionale, indicati nella precedente tabella e nell'allegato A del decreto n. 11558 del 6 luglio 2021, sui quali è stata imputata la spesa relativa al trattamento economico e agli oneri accessori della dirigenza apicale.

Si consideri inoltre che le risorse necessarie al finanziamento dell'indennità di posizione e di risultato dei dirigenti appartenenti al ruolo regionale, e quindi inseriti nella dotazione organica dell'ente, non dovrebbero gravare direttamente sul bilancio, bensì sul Fondo trattamento accessorio della dirigenza che, com'è noto, è assoggettato al limite di spesa dell'art. 23, co. 2, d.lgs. n. 75/2017. Ne consegue che l'importo complessivo del Fondo, come determinato nel 2020, rappresenta un ulteriore fattore da tenere in conto nella corretta determinazione della misura massima delle retribuzioni di posizione e di risultato attribuibili in concreto ai dirigenti regionali per l'esercizio in esame.

Su questi profili è recentemente intervenuta la legge regionale 6 luglio 2021, n. 22 che, modificando e, in parte, abrogando le norme regionali censurate, ha da un lato eliminato il sistema dello *spoil system* per i direttori (recependo le precedenti osservazioni della Sezione e lasciandolo, correttamente, in vita solo per le due figure apicali più direttamente collegate ai vertici politici) e ha d'altro lato, ricondotto tutta la dirigenza apicale nell'ambito della dotazione organica dell'ente, demandando la disciplina del relativo trattamento economico al CCNL della dirigenza. Questo intervento normativo recepisce le precedenti osservazioni sullo *spoil system* fatte dalla Sezione nelle precedenti parifiche e pone rimedio, per il futuro, alle

²⁴¹ Così dispongono l'art. 24 co. 4 legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 per la dirigenza apicale del Consiglio e l'art 15 co. 2 legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 per la dirigenza apicale della Giunta.

criticità rilevate dalla Sezione quanto alla spesa illegittima potenzialmente derivante dalla precedente collocazione extra-dotazione della dirigenza apicale, ed è pertanto positivamente valutato dalla Sezione.

Per quanto riguarda l'esercizio 2020, l'Amministrazione ha rappresentato in contraddittorio, l'esistenza di "economie" registrate, a consuntivo sul Fondo trattamento accessorio dei dirigenti 2020, da poter utilizzare "a compensazione" - secondo la ricostruzione prospettata - della maggiore spesa sostenuta per i 15 dirigenti apicali, a carico del bilancio regionale nel 2020.

Tale circostanza è stata confermata, poi, dall'Amministrazione nelle successive controdeduzioni. In merito all'origine di tali economie, è stato chiarito che esse derivano dall'applicazione degli indirizzi impartiti dalla Giunta regionale con la decisione n. 32 del 25.06.2019, che ha reso indisponibili alla contrattazione decentrata le risorse corrispondenti alla porzione di dotazione organica dirigenziale non coperta nell'anno 2020 (su 125 posti di dotazione organica dirigenziale, nel 2020, ne risultavano vacanti 22 e, pertanto, le relative risorse sono state economizzate).

L'esistenza di tali economie, di importo pari a 1.406.351,00 euro, è stata attestata dal collegio dei revisori dei conti con parere n. 132 del 5 luglio 2021 correlato al citato Decreto n. 11558 del 6 luglio 2021. Con nota acquisita al protocollo della Sezione n. 6239 del 10 luglio 2021, l'Amministrazione ha anche trasmesso una simulazione degli effetti finanziari - sul Fondo 2020 - dell'eventuale riconduzione di tutti i dirigenti apicali alla dotazione organica dell'ente. I dati riportati nella simulazione evidenziano un fabbisogno finanziario, a carico del Fondo della dirigenza, di importo pari a euro 1.316.713,99, interamente finanziabile - secondo la prospettazione dell'Amministrazione- con quota parte dell'economia di 1.406.351 euro, certificata dal collegio dei revisori con il parere n. 132 del 5 luglio 2021²⁴². La dimostrazione della "capienza" del Fondo, unitamente alla considerazione che il CCNL della dirigenza prevede la possibilità di superare il limite massimo previsto per la retribuzione di posizione, evidenzerebbe, secondo l'Amministrazione, l'assenza del presunto differenziale di spesa illegittimo, a carico del bilancio 2020, poiché le risorse economizzate sul Fondo 2020 avrebbero potuto "assorbire" interamente la maggiore spesa sostenuta per i direttori.

A fronte delle argomentazioni formulate dall'Amministrazione per dimostrare l'assenza di spesa illegittima anche sul bilancio 2020, la Sezione osserva come le suddette economie siano riconducibili a circostanze contingenti in quanto derivanti da risorse, non distribuite, relative a posti di dotazione organica non coperti nell'anno 2020. Nell'ipotesi in cui, invece, i 125 dirigenti "c.d. ordinari" - previsti in dotazione organica- fossero stati tutti in servizio, nel 2020, le citate economie non si sarebbero realizzate.

Non è certo, tuttavia, che anche sul Fondo della dirigenza 2021 vengano registrate economie sufficienti a "compensare" la maggiore spesa, derivante dalla collocazione extra dotazione della dirigenza apicale. Gli effetti positivi della recentissima legge regionale n.

²⁴² La quantificazione dell'ipotetico fabbisogno finanziario è stata effettuata, dall'Amministrazione, in base al numero dei Direttori (compreso l'Avvocato generale) in servizio nell'anno 2020 pari a 13 unità (di cui 1 unità cessata in data 04/10/2020), oltre il Direttore generale e il Segretario generale del Consiglio, la cui retribuzione è stata imputata, nel 2020, sul bilancio regionale anziché sul Fondo.

21/2021 - che, riconducendo tutti i dirigenti nell'ambito della dotazione organica, annullerà il potenziale impatto negativo delle relative retribuzioni accessorie sul bilancio regionale - inizieranno a prodursi - del resto - solo nella seconda metà del 2021, a partire dalla data in cui verrà data attuazione alla legge, con i successivi provvedimenti regionali di adeguamento della dotazione organica, di ricostituzione e nuova destinazione del Fondo della dirigenza, di conferimento dei nuovi incarichi dirigenziali e di stipula dei correlati contratti individuali di lavoro.

A ciò va aggiunta la considerazione che il collegio dei revisori, nel parere n. 132 del 5 luglio 2021 ha evidenziato la necessità di destinare le economie registrate sul Fondo dei dirigenti 2020 ad incremento del Fondo contenzioso, introducendo un elemento di criticità nella ricostruzione fornita dall'Amministrazione. Lo stesso importo, rappresentato dall'economia di 1.406.531 euro sul fondo 2020, infatti, non potrà essere utilizzato, simultaneamente, per due diverse finalità ("compensazione" della maggiore spesa sostenuta, a carico del bilancio, per i dirigenti apicali e accantonamento a fondo contenzioso, come richiesto da collegio dei revisori).

La Sezione, pertanto, invita l'ente ad effettuare un costante monitoraggio sull'andamento del contenzioso pendente con la dirigenza, adeguando periodicamente le stime del relativo rischio soccombenza e quelle relative alla presumibile durata dei giudizi. Qualora, all'esito di tali stime, emergesse la necessità di effettuare accantonamenti l'ente dovrà provvedere utilizzando altre risorse, provenienti dalla parte corrente del bilancio. La Sezione si riserva pertanto di monitorare tale aspetto in occasione del prossimo giudizio di parifica.

V'è infine da illustrare un ultimo profilo, anch'esso di potenziale rilevanza costituzionale, che il sopravvenuto inserimento dei cd. dirigenti apicali nella dotazione organica dell'ente concorre a mitigare. Esso si riferisce alle modalità di determinazione del contingente massimo degli incarichi dirigenziali esterni previsto dalla normativa statale all'art. 19, co. 5 bis e co. 6 d.lgs. n. 165/2001, che disciplina i "limiti" al conferimento degli incarichi dirigenziali esterni.

Quest'ultima norma sancisce il principio generale secondo il quale gli incarichi dirigenziali sono conferiti, prioritariamente, ai dirigenti inquadrati nei ruoli dell'amministrazione, prevedendo la possibilità di conferire incarichi dirigenziali esterni, rispetto alla dotazione organica dell'ente, quale ipotesi eccezionale e derogatoria, ammessa entro limiti quantitativi ristretti. L'art. 19 citato, inoltre, dopo aver distinto due fasce di dirigenza (dirigenti di prima fascia e dirigenti di seconda fascia) determina, ai co. 5 bis e 6, separatamente, i due contingenti massimi degli incarichi esterni conferibili nell'ambito del range compreso tra l'8 per cento e il 15 per cento dei relativi posti di dotazione organica.

Le norme regionali vigenti (art. 14 co.4 e co.6, art. 13 co. 1 e art. 18 bis co. 1 della l.r. n. 1/2009) consentono, di conferire un elevato numero di incarichi apicali esterni ai ruoli regionali, disancorato dal numero dei posti di direttore esistenti in dotazione organica, con evidente violazione dei limiti dell'art. 19 co. 5 bis e co. 6 d.lgs. n. 165/2001 sopra indicati e, di conseguenza, anche dell'art. 117 co. 2 lett. l) Cost. - poiché anche i limiti al conferimento degli incarichi dirigenziali, per consolidata giurisprudenza costituzionale, rientrano anch'essi nella

materia dell'ordinamento civile", riservata alla potestà legislativa esclusiva statale - oltretutto dell'art. 97 Cost., con riguardo al principio di buon andamento della P.A e dell'accesso alla p.a. tramite concorso (sentenza Corte cost. n. 105 del 2013).

A fronte delle osservazioni formulate dalla Sezione, in fase istruttoria, l'Amministrazione ha evidenziato che nella prassi, prima di conferire incarichi dirigenziali esterni, sono state sempre effettuate selezioni comparative sulla base di specifici avvisi pubblici, e che solo dopo aver verificato l'assenza di idonee professionalità all'interno dell'Ente, 6 incarichi da direttore su un totale di 15 sono stati conferiti a soggetti esterni ai ruoli regionali, con ciò rispettando prudenzialmente il limite del 10 per cento in relazione a tutte le tipologie di incarichi esterni, calcolato su un totale di 113 posti di dirigenti responsabili di settore presenti in dotazione organica.

La recente legge regionale 6 luglio 2021 n. 22 non ha modificato né abrogato, in relazione ai profili sopra censurati, l'art. 14 co. 4 e co. 6 della l.r. n. 1/2009 che disciplina il conferimento e i limiti degli incarichi dirigenziali esterni; tuttavia, riconducendo tutta la dirigenza nella dotazione organica dell'ente, determina - quale effetto positivo correlato - l'ampliamento della base di calcolo della percentuale degli incarichi esterni consentiti. La Sezione, si riserva di monitorare gli effetti delle nuove disposizioni regionali, e dei conseguenti provvedimenti applicativi, sui limiti massimi agli incarichi esterni, in occasione dei successivi giudizi di parifica.

La Sezione, infine, evidenzia la mancata previsione, in relazione al trattamento economico di 14 su 15 Dirigenti apicali, di una componente obbligatoria della loro struttura retributiva. Non è prevista, infatti, nell'ambito del trattamento economico del Direttore Generale e dei 13 Direttori della Giunta²⁴³, la corresponsione della voce relativa alla retribuzione di risultato, correlata alla verifica degli obiettivi realizzati e alla misurazione dei risultati raggiunti. La normativa regionale prevede, al riguardo, all'art. 28 duodecies, co. 8, del Regolamento n. 33/R/2010²⁴⁴, che al Direttore generale, ai singoli direttori e all'avvocato generale, "possa" essere attribuito un "eventuale" premio di risultato, non superiore al 20 per cento della retribuzione annua spettante, da corrisponderci in base al raggiungimento degli obiettivi assegnati. Nonostante tale previsione normativa, l'esame dei provvedimenti regionali in materia di trattamento economico e dei contratti economici individuali dei dirigenti apicali, confermati dalle risposte alle richieste istruttorie (vedi risposta istruttoria del 31 maggio 2021), ha evidenziato come la Giunta regionale non si sia mai avvalsa di tale facoltà e, pertanto, ai 14 Direttori della Giunta è stato sempre attribuito (quindi, anche nell'esercizio 2020,) un trattamento economico fisso, non correlato, neppure in parte, al raggiungimento di obiettivi di performance. Ciò si pone in evidente contrasto con i principi generali della legislazione statale e della Contrattazione Collettiva Nazionale in materia di trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, secondo i quali tale trattamento, compreso quello dei dirigenti, deve essere collegato, perlomeno in parte, al raggiungimento di obiettivi di performance. Al riguardo la Corte costituzionale, nella sent. n. 146/2019 ha evidenziato come la retribuzione

²⁴³ Il trattamento economico del Direttore generale, dei 13 direttori e dell'Avvocato generale della Giunta è stato determinato con d.g.r. n. 706 del 1° luglio 2015.

²⁴⁴ Il co. 8 è stato così sostituito con d.p.g.r. 5 agosto 2015, n. 65/R, articolo 4.

"[...] slegata da ogni riferimento concreto a parametri oggettivamente verificabili di attività e di risultato", finirebbe per "configurarsi come un'irragionevole forma di aumento retributivo...".

Si evidenzia ulteriormente, al riguardo, che l'art. 7, comma 5 e l'art. 8 del d.lgs. n. 165 del 2001 impongono la correlazione del trattamento accessorio all'effettività delle prestazioni e che il principio di proporzionalità della retribuzione rispetto alla qualità e alla quantità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.) impedisce di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici, privi di ogni correlazione con l'attività effettivamente prestata. La Sezione, pertanto, invita l'Amministrazione ad adottare i necessari provvedimenti correttivi volti ad eliminare l'irregolarità riscontrata, riservandosi di vigilare sull'attuazione di tale adempimento.

1.15 Le strutture di supporto agli organi politici

L'ordinamento delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione e agli organi politici del Consiglio è regolato dalla l.r. 8 gennaio 2009, n. 1, recante il *"Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale"* (artt. da 40 a 47 per la Giunta e da 48 a 53 per il Consiglio). Una specifica sezione, nell'ambito di questi ultimi, disciplina le *"Strutture dei gruppi consiliari e personale assegnato"* (artt. da 55 a 59), per le quali la normativa di riferimento è costituita anche dalla l.r. 27 dicembre 2012, n. 83, recante *"Disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari"*.

Sinteticamente e fatte salve talune peculiarità, l'assetto organizzativo si può così descrivere: le strutture di supporto sono costituite, per tutti gli organi (presidente, vicepresidente e ciascun assessore per la Giunta; presidente, ufficio di presidenza, portavoce dell'opposizione e ciascun gruppo consiliare per il Consiglio), dagli "uffici di segreteria", cui è preposta la figura di un "Responsabile", equiparata al livello dirigenziale, ed è assegnato un contingente di personale amministrativo.

Per le modalità di selezione del personale degli "uffici di segreteria" è prevista una diversa disciplina tra strutture della Giunta regionale e strutture del Consiglio regionale (inclusi i gruppi consiliari). In particolare, per tali ultime strutture, gruppi consiliari e organismi politici consiliari, si applicano i *"criteri prioritari"* di cui all'art. 49 bis, in base al quale il personale è *"... è individuato prioritariamente, con le modalità di cui al presente articolo, tra il personale che ha maturato esperienza lavorativa presso uffici di segreteria di gruppi consiliari o altri uffici di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale nell'ultima legislatura"*, con il vincolo previsto dal successivo comma 4 di *"individuare il personale delle proprie segreterie all'interno dell'elenco, fino ad esaurimento dello stesso, per una quota non inferiore al 40 per cento del finanziamento a loro disposizione"*. A tal fine, la disposizione prevede che l'Ufficio di presidenza del Consiglio curi la formazione di un apposito elenco contenente, tra l'altro, l'anzianità di servizio maturata presso dette strutture.

In via ordinaria, il personale assegnato agli uffici di segreteria, può essere scelto: tra il personale a tempo indeterminato del ruolo regionale; tra il personale a tempo indeterminato dipendente di altra amministrazione reclutato con contratto a tempo determinato, previo collocamento in aspettativa o fuori ruolo, ovvero mediante comando nell'ipotesi in cui non sia possibile il collocamento in aspettativa o fuori ruolo; tra soggetti non dipendenti da pubbliche

amministrazioni, reclutati con contratto di diritto privato a tempo pieno o parziale (artt. 44, comma 1 - Giunta, 53, comma 1 - Consiglio e art. 56 - comma 1 - gruppi consiliari).

Per tutte le strutture è previsto espressamente che l'assunzione a tempo determinato *“non consente il passaggio diretto al ruolo regionale”*. Al personale si applicano le disposizioni legislative e contrattuali in vigore per il personale a tempo indeterminato, in quanto compatibili.

Così ricostruito il quadro generale, va evidenziato che la determinazione delle dotazioni organiche, dei requisiti e titoli per il reclutamento del personale, dei *budget* di spesa, e degli emolumenti economici corrisposti al personale è demandato alle deliberazioni dei rispettivi organi. In particolare, per la Giunta regionale sono di riferimento le seguenti disposizioni:

“Per ogni legislatura la Giunta regionale, entro novanta giorni dall'insediamento, determina con propria deliberazione, modificabile nel corso della legislatura, lo stanziamento utilizzabile per il reclutamento del personale a tempo determinato delle strutture di cui ai commi 1 e 2, nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e ne determina altresì la relativa dotazione organica. Fino all'adozione di tale provvedimento si applicano le determinazioni assunte con la deliberazione adottata nella precedente legislatura, fermo restando il rispetto dei limiti di cui al presente comma” (art. 40, comma 4);

“La giunta regionale determina il trattamento economico dei responsabili delle strutture di supporto” (art. 42, comma 8);

“Entro novanta giorni dall'insediamento la Giunta regionale determina, con propria deliberazione, le modalità di reclutamento del personale di cui al comma 1, lettere b) e c), (ndr, esclusi i soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni) i titoli di studio e i requisiti professionali richiesti” (art. 44, comma 6).

Rilevano, inoltre per la Giunta le seguenti disposizioni: art. 44, comma 5: *“Per gli uffici di segreteria il numero di personale a tempo determinato, escluso il responsabile, non può essere superiore al 50 per cento dei posti assegnati, con arrotondamento all'unità superiore”* e 5 bis. Per l'Ufficio di gabinetto del Presidente della Giunta regionale, il numero di personale a tempo determinato di cui al comma 5 è definito con esclusione, oltre che del responsabile, anche del contingente di personale di cui al comma 1 bis”; art. 45 *“Al personale di cui all'articolo 44, fatta eccezione per i relativi responsabili, è corrisposto mensilmente per tutta la durata dell'assegnazione, per le peculiarità dell'attività svolta, uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico”*. In merito all'esatta portata di tale ultima disposizione è stato rappresentato, in esito al contraddittorio, che la *“disciplina regionale trova fondamento, a livello nazionale, in quanto previsto all'art. 14 d.lgs. n. 165/2001”* che detta la disciplina degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro. Al riguardo, la Sezione si riserva futuri approfondimenti.

Nello specifico, all'avvio della X legislatura è stata adottata la d.g.r. n. 705/2015 e per la legislatura in corso è intervenuta la d.g.r. n. 1340 del 2 novembre 2020. In particolare, nel confronto tra i due atti risulta confermato l'importo di euro 2.524.000 quale *“stanziamento annuo massimo utilizzabile per tutte le assunzioni a tempo determinato di cui all'art. 40, comma 4 della legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 e successive modificazioni, nella misura già prevista nella precedente legislatura pari a euro 2.524.000,00 al lordo di oneri e Irap, fermo restando tuttavia l'automatico*

adeguamento dello stanziamento come sopra determinato a seguito dei rinnovi del CCNL Funzioni locali che dovessero intervenire successivamente alla presente deliberazione". L'allegato B alla citata d.g.r. n. 1340/2020 evidenzia, inoltre, n. 56 posti, i quali, come chiarito in sede di contraddittorio "sono da riportare al numero degli assessorati, con la sola esclusione del Vicepresidente che ha una dotazione massima di personale espressamente indicata nel medesimo Allegato B". Ne deriva, pertanto, "una dotazione organica complessiva delle strutture di supporto pari ad 86 unità", a fronte della quale, al 31 dicembre 2020, risultano in servizio 79 unità, di cui 45 a tempo indeterminato, 15 a tempo determinato, 16 assunte con contratto di diritto privato e 3 in posizione di comando, come si evince dal prospetto acquisito in sede istruttoria. Il costo complessivamente sostenuto dalla Giunta risulta pari a euro 4.552.867,28, di cui euro 2.453.938,78 relativi alla spesa di personale a tempo indeterminato, indicato nel numero di 48 unità (45 unità oltre a 3 posizioni di comando) e euro 2.098.928,50 riguardanti la spesa di personale a tempo determinato, relativi a n. 31 unità. Detto ultimo importo rispetta lo stanziamento massimo autorizzato con la richiamata d.g.r. n. 1340/2020 (di euro 2.524.000) e risulta coincidente con il dato comunicato ai fini della verifica del rispetto del limite ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, indicato nella tabella sopra esposta.

Relativamente al Consiglio regionale, sono di riferimento le seguenti disposizioni:

"Per ogni legislatura, il Consiglio regionale, entro novanta giorni dall'insediamento, determina con propria deliberazione, ... la dotazione di personale che può essere assegnata agli uffici di cui ai commi 1 e 2 ed il relativo trattamento economico che comprende, per il personale con trattamento economico non equiparato a dirigente, la corresponsione mensile, per tutta la durata dell'assegnazione, a fronte dell'attività svolta, di uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico. Fino all'adozione di tale provvedimento si applicano le determinazioni adottate nella precedente legislatura con la corrispondente deliberazione" (art. 49, comma 4);

- "La spesa complessiva per il personale che può essere assegnato alle strutture di cui ai commi 1 e 2 non può eccedere i seguenti limiti:

a) per l'ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio e gli uffici di segreteria dei componenti dell'Ufficio di presidenza nonché del Portavoce dell'opposizione, ove istituito, il limite disposto dall'articolo 9, comma 28, del decreto- legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2012, n. 122;

b) per gli uffici di segreteria dei gruppi consiliari, il limite disposto dall'articolo 8 della legge regionale 27 dicembre 2012, n. 83 (Disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari. Abrogazione della l.r. n. 60/2000 e della l.r. 45/2005. Modifiche alla l.r. n. 61/2012)" (art. 49 comma 4 bis).

Per il Consiglio regionale, i limiti alla spesa di personale sono individuati dall'art. 49, comma 4-bis.

Inoltre, il comma 4 dell'art. 49 prevede, oltre allo specifico emolumento, anche *"l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico".* In merito all'esatta portata di tale ultima disposizione si richiama quanto già espresso per la Giunta regionale, relativamente all'analoga previsione dell'art. 45.

Per il Consiglio regionale, dunque, all'avvio della X legislatura è stata adottata la deliberazione del C.R. n. 44/2015, e per la legislatura in corso è intervenuta la deliberazione n. 66 del 28 ottobre 2020. Nel raffronto tra le due deliberazioni, limitatamente alle disposizioni che riguardano gli organismi politici consiliari, emerge l'incremento della dotazione organica di una unità, oltre alla previsione di tre autisti, e la conferma della determinazione assunta in ordine all'emolumento sopra citato, nei termini così esposti: *“la determinazione dell'emolumento per il personale delle segreterie degli organismi di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale che comprende l'indennità che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative, nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento; l'emolumento è integrato di un importo aggiuntivo nel caso di formale attribuzione da parte del Presidente del Consiglio regionale ad addetti della propria struttura di supporto delle funzioni di supporto al responsabile dell'Ufficio di gabinetto per le attività di cui all'articolo 49, comma 1, della l.r. n. 1/2009: A) di segreteria organizzativa; B) di relazioni interne ed esterne o portavoce (Allegato D)”*.

Il costo complessivamente sostenuto dal Consiglio regionale, risultante dal prospetto inoltrato dalla Giunta, risulta pari a euro 3.146.809,41, di cui euro 151.675,08 riguardante la spesa di personale a tempo indeterminato, e euro 2.995.134,33, relativi al personale a tempo determinato. Anche per il Consiglio regionale detto ultimo importo risulta coincidente con il dato comunicato ai fini della verifica del rispetto del limite ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

Di seguito si espone il costo complessivo per la Regione Toscana, nell'anno 2020, del personale assegnato alle strutture di supporto agli organi politici (Giunta regionale e Consiglio regionale), risultante dal prospetto inviato dalla Giunta regionale che, in sede di contraddittorio, ha tuttavia evidenziato *“come i dati trasmessi riferiti alle unità di personale in servizio presso le strutture di supporto al 31/12/2020 non siano del tutto rappresentativi delle assunzioni e cessazioni intervenute in corso d'anno, anche in conseguenza del rinnovo della legislatura regionale nell'anno 2020, che ha visto un consistente avvicendamento nel personale addetto alle strutture di supporto di Giunta e Consiglio regionale”*.

Tab. 30 - Costo del personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici della Regione Toscana - anno 2020. (in euro)

Personale delle strutture di supporto agli organi politici - anno 2020		
Struttura regionale	Unità di personale	Spesa complessiva
GIUNTA REGIONALE		
Tempo indeterminato	48	2.453.938,78
Tempo determinato	31	2.098.928,50
Totale Giunta	79	4.552.867,28
CONSIGLIO REGIONALE		
Tempo indeterminato	2	151.675,08
Tempo determinato	76	2.995.134,33
Totale Consiglio	78	3.146.809,41
Totale Regione Toscana	157	7.699.676,60

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

1.15.1 La spesa di personale delle segreterie dei Gruppi consiliari

La normativa regionale prevede, come già evidenziato nei precedenti paragrafi, che ciascun gruppo consiliare disponga di un "ufficio di segreteria", cui è assegnato un responsabile e un contingente di personale, la cui dotazione organica è determinata dal Consiglio regionale con la deliberazione prevista dall'art. 49, comma 4, l.r. n. 1/2009. In particolare, con la citata deliberazione viene definito anche il "relativo trattamento economico che comprende, per il personale con trattamento economico non equiparato a dirigente, la corresponsione mensile, per tutta la durata dell'assegnazione, a fronte dell'attività svolta, di uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico". In merito all'esatta portata di tale ultima disposizione si richiama quanto già espresso per la Giunta regionale, relativamente all'analogha previsione dell'art. 45.

Il personale è reclutato con contratto di lavoro a tempo determinato e secondo i "criteri prioritari" di cui all'art. 49 bis, in base al quale il personale è "... è individuato prioritariamente, con le modalità di cui al presente articolo, tra il personale che ha maturato esperienza lavorativa presso uffici di segreteria di gruppi consiliari o altri uffici di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale nell'ultima legislatura", con il vincolo previsto dal successivo comma 4 di "individuare il personale delle proprie segreterie all'interno dell'elenco, fino ad esaurimento dello stesso, per una quota non inferiore al 40 per cento del finanziamento a loro disposizione". A tal fine, la disposizione prevede che l'Ufficio di presidenza del Consiglio curi la formazione di un apposito elenco contenente, tra l'altro, l'anzianità di servizio maturata presso dette strutture. Il vincolo di cui al comma 4, in particolare, non si applica "ai gruppi composti da un solo consigliere, né ai singoli componenti del gruppo misto, per i quali il finanziamento disponibile non consente di individuare più di una unità di personale di segreteria".

Ferma restando l'applicazione dell'art. 49 bis citato, l'art. 56, comma 1, della l.r. n. 1/2009 dispone che il personale può essere scelto: "tra il personale regionale a tempo indeterminato"; "tra il personale a tempo indeterminato dipendente di altra amministrazione, previo collocamento in aspettativa o fuori ruolo, reclutato con contratto a tempo determinato ovvero" mediante comando presso la regione, nell'ipotesi in cui non sia possibile il collocamento in aspettativa o fuori ruolo; infine, "tra soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni".

Nei successivi commi dell'art. 56 è previsto, tra l'altro, espressamente che: "il contratto di lavoro ... si risolve a far data dal giorno precedente la prima seduta del nuovo Consiglio regionale ed in caso di scioglimento del gruppo" (comma 9); "l'assunzione a tempo determinato non consente la trasformazione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato" (comma 13); "È vietata qualsiasi forma di reclutamento di personale da parte dei gruppi consiliari che configuri l'instaurazione di rapporto di lavoro subordinato anche a termine" (comma 14).

Il gruppo misto dispone di una speciale segreteria, regolata dall'art. 59 e costituita da "una unità di personale per ogni consigliere componente del gruppo".

La relativa spesa, ai sensi del successivo comma 4 bis dell'art. 49, deve essere contenuta entro il "limite disposto dall'articolo 8 della legge regionale 27 dicembre 2012, n. 83..." e deve altresì rispettare il limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010. In particolare, l'art. 8, ha disposto che "A decorrere dalla X legislatura regionale, la spesa per il personale dei gruppi consiliari

è rideterminata nel rispetto del parametro omogeneo di cui alla deliberazione della Conferenza Stato-Regioni 235/CSR/2012. Ai sensi della medesima deliberazione, per la corrente legislatura, tale spesa resta determinata entro l'importo in essere alla data di entrata in vigore della l. 213/2012, di conversione del d.l. 174/2012, senza alcuna possibilità di aumento della spesa stessa per effetto di eventuali modifiche dei contratti in essere che possono determinarsi entro il termine della legislatura".

Con la deliberazione n. 66 del 28 ottobre 2020, il Consiglio regionale ha definito l'assetto delle nuove strutture politiche, approvando, tra l'altro, la dotazione organica delle segreterie dei gruppi consiliari e il numero massimo dei rapporti a tempo parziale attivabili per una percentuale non inferiore al 40 per cento (nell'ambito del *budget* assegnato, infatti, è possibile attivare più rapporti part-time anziché una unità a tempo pieno). In particolare, è previsto che *"A ciascun gruppo consiliare è assegnata una dotazione di spesa per il personale di segreteria pari, per ogni consigliere aderente al gruppo o per ogni consigliere aderente al gruppo misto, al costo standard come determinato a livello nazionale in euro 58.571,44."* L'assetto organico è, pertanto, definito in proporzione alla composizione numerica di ciascun gruppo.

In sede istruttoria, la struttura consiliare ha fornito, peraltro, per ciascun gruppo politico (XI Legislatura) il numero delle unità in servizio e il costo del personale nei mesi di novembre e dicembre *"determinato proporzionando la spesa assegnata per ciascun consigliere al periodo di vigenza della XI Legislatura. Sia il budget che la spesa effettiva sostenuta comprendono la quota di tredicesima"*. Inoltre, come richiesto nel corso del contraddittorio, sono state trasmesse analoghe informazioni relativamente ai gruppi presenti, nel 2020, per la X Legislatura. I relativi dati sono illustrati nelle tabelle che seguono.

Tab. 31 - Segreterie gruppi consiliari XI legislatura: dotazione organica e personale in servizio anno 2020. (in euro)

Gruppo	Numero di consiglieri	Budget-limite di spesa annuale	Categorie di inquadramento del personale (limite massimo)	Budget-limite rapportato novembre-dicembre	Personale in servizio al 31 dicembre 2020	Spesa effettiva 2020
Forza Italia	1	58.571,44	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento economico equiparato a cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44) - (con possibile opzione n. 2 part-time di cui un responsabile di segreteria al 60% e un addetto di segreteria al 40%)	9.912,09	1 unità Responsabile di segreteria cat. D posiz. econ. 6 TP	14.306,27*
Fratelli d'Italia	5	292.857,20	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento economico equiparato a cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44) - (con possibile opzione n. 2 part-time di cui un responsabile di segreteria al 60% e un addetto di segreteria al 40%) addetti di segreteria con trattamento economico equiparato a cat. B posiz. econ. 3/cat. B posiz. econ. 7/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. C posiz. econ. 5/ cat. D posiz. econ. 1/ cat. D posiz. econ. 6 (costo € 234.285,76)	49.560,45	9 unità, di cui - 1 unità Responsabile di segreteria cat. D posiz. econ. 6 pt al 60%, - 1 cat. D pos. econ. 6 pt al 50% - 4 unità cat. B pos. econ. 3 TP - 3 cat. B posiz econ.3 pt. al 50%	24.203,84
Italia Viva	2	117.142,88	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento economico equiparato a cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44) - (con possibile opzione n. 2 part-time di cui un responsabile di segreteria e un addetto di segreteria) addetti di segreteria con trattamento economico equiparato a cat. B posiz. econ. 3/ cat. B posiz. econ. 7/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. C posiz. econ. 5/ cat. D posiz. econ. 1/ cat. D posiz. econ. 6 (costo € 8.571,44)	19.824,18	2 unità, di cui - 1 unità responsabile di segreteria cat. D posiz. econ. 6 TP - 1 unità cat. D posiz. econ. 6 TP	25.190,24*
Lega Toscana-Salvini premier	8	468.571,52	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento economico equiparato a cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44) addetti di segreteria con trattamento economico equiparato a cat. B posiz. econ. 3/cat. B posiz. econ. 7/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. C posiz. econ. 5/ cat. D posiz. econ. 1/ cat. D posiz. econ. 6 (costo € 410.000,08)	79.296,72	12 unità, di cui - 1 unità responsabile di segreteria cat. D posiz. econ. 6 TP - 1 cat. D pos. econ. 1 TP - 3 cat. C pos. econ. 1 TP - 2 cat. C pos. econ. 5 TP - 1 cat. C pos. econ. 5 al 50% - 1 cat. B pos. econ. 3 - TP - 1 cat. B pos. econ. 3 - pt al 60% - 2 cat. B pos. econ. 3 - pt al 50%	83.444,18*

Gruppo	Numero di consiglieri	Budget-limite di spesa annuale	Categorie di inquadramento del personale (limite massimo)	Budget-limite rapportato novembre-dicembre	Personale in servizio al 31 dicembre 2020	Spesa effettiva 2020
Movimento 5 stelle	2	117.142,88	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento economico equiparato a cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44) - (con possibile opzione n. 2 part-time di cui un responsabile di segreteria e un addetto di segreteria) addetti di segreteria con trattamento economico equiparato a cat. B posiz. econ. 3/ cat. B posiz. econ. 7/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. C posiz. econ. 5/ cat. D posiz. econ. 1/ cat. D posiz. econ. 6 (costo € 8.571,44)	19.824,18	4 unità di cui: - 1 unità Responsabile di segreteria cat. D posiz. econ. 6 pt al 60% - 1 cat. D posiz. econ. 6 pt al 60% - 2 cat. C pos. econ. 3 pt al 50%	25.472,22*
Partito democratico	23	1.347.143,12	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento economico equiparato a dirigente di settore che svolge "parti omogenee di un complesso di competenze" (costo € 107.434,72) 1 addetto di Segreteria specializzato con trattamento economico equiparato a dirigente di settore che svolge "parti omogenee di un complesso di competenze" (costo € 107.434,72)/ addetti di segreteria con trattamento economico equiparato a cat. B posiz. econ. 3/cat. B posiz. econ. 7/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. C posiz. econ. 5/ cat. D posiz. econ. 1/ cat. D posiz. econ. 6 (costo € 1.132.273,68)	227.978,07	25 unità, di cui - 1 unità Responsabile di Segreteria con trattamento equiparato a Dirigente, - 1 unità Addetto di Segreteria con trattamento equiparato a Dirigente, - 2 cat. D posiz. econ. 1 TP - 3 cat. C pos. econ. 1 TP - 1 cat. C pos. econ. 1 pt al 50% - 8 cat. C pos. econ. 3 TP - 3 cat. C pos. econ. 5 TP - 4 cat. B pos. econ. 3 TP - 2 cat. B pos. econ. 3 pt. 50%	223.273,09
Totali	41	2.401.429,04		406.395,69	53	395.889,84

* "Tali importi comprendono la tredicesima mensilità dei dipendenti che hanno lavorato per l'intera annualità 2020".
Fonte: dati forniti dal Consiglio regionale, Settore Organizzazione e Personale, Formazione, Logistica e Vigilanza.

Tab. 32 - Segreterie gruppi consiliari X legislatura: dotazione organica e personale in servizio anno 2020. (in euro)

Gruppo	Numero di consiglieri	Budget-limite di spesa annuale	Categorie di inquadramento del personale (limite massimo)	Budget-limite rapportato gennaio Ottobre 2020	Personale in servizio al 31/10/2020	Spesa effettiva gennaio ottobre 2020
Forza Italia	2	117.142,88	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento equiparato a cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44) - (con possibile opzione n. 2 part-time 50% di cui uno responsabile di segreteria) --- addetti di segreteria con trattamento equiparato a cat. B posiz. econ. 3/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. B posiz. econ. 7/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. C posiz. econ. 5/ cat. D posiz. econ. 1/ cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44)	97.318,70	3 unità, di cui - 1 unità cat. D posiz. econ. 6 TP - 2 unità cat. D posiz. econ. 6 pt al 50%	89.168,57
Fratelli di Italia AN Liste civiche Meloni	1	58.571,44	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento equiparato a cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44) - (con possibile opzione n. 2 part-time 50% di cui uno responsabile di segreteria)	48.659,35	2 unità, di cui: - 1 Responsabile di Segreteria cat. D posiz. econ. 6 - pt al 50% - 1 unità cat. D posiz. econ. 6 pt al 50%	45.147,93
Italia Viva	3	175.714,32	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento equiparato a cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44) --- addetti di segreteria con trattamento equiparato a cat. B posiz. econ. 3/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. B posiz. econ. 7/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. C posiz. econ. 5/ cat. D posiz. econ. 1/ cat. D posiz. econ. 6 (costo € 117.142,88)	145.978,05	2 unità, di cui: - 1 Responsabile di Segreteria - cat. D posiz. econ. 6 TP - 1 unità cat. D posiz. econ. 6 TP	105.237,99
Lega	5	292.857,20	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento equiparato a cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44) --- addetti di segreteria con trattamento equiparato a cat. B posiz. econ. 3/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. B posiz. econ. 7/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. C posiz. econ. 5/ cat. D posiz. econ. 1/ cat. D posiz. econ. 6 (costo € 234.285,76)	243.296,75	9 unità, di cui - 1 Responsabile di Segreteria - cat. D posiz. econ. 6 pt al 60% - 1 unità cat. D posiz. econ. 1 pt al 40% - 1 unità cat. C posiz. econ. 5 pt al 91,67% - 2 unità cat. C posiz. econ. 1 pt al 91,67% - 2 unità cat. B posiz. econ. 3 pt. 91,67% - 1 unità cat. B posiz. econ. 3 pt 33,33% - 1 unità cat. B posiz. econ. 3 pt al 50%	219.200,03

Gruppo	Numero di consiglieri	Budget-limite di spesa annuale	Categorie di inquadramento del personale (limite massimo)	Budget-limite rapportato gennaio Ottobre 2020	Personale in servizio al 31/10/2020	Spesa effettiva gennaio ottobre 2020
Movimento 5 stelle	3	175.714,32	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento equiparato a cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44) --- addetti di segreteria con trattamento equiparato a cat. B posiz. econ. 3/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. B posiz. econ. 7/ cat. C posiz. econ. 1/cat. C posiz. econ. 5/ cat. D posiz. econ. 1/ cat. D posiz. econ. 6 (costo € 117.142,88)	145.978,05	4 unità, di cui - 1 Responsabile di Segreteria cat. D posiz. econ. 6 TP, - 1 unità cat. D posiz. econ. 1 pt al 60%, - 1 unità cat. C posiz. econ. 1 TP - 1 unità cat. B posiz. econ. 3 TP	137.524,97
Si Toscana	2	117.142,88	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento equiparato a cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44) - (con possibile opzione n. 2 part-time 50% di cui uno responsabile di segreteria)--- addetti di segreteria con trattamento equiparato a cat. B posiz. econ. 3/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. B posiz. econ. 7/ cat. C posiz. econ. 1/cat. C posiz. econ. 5/ cat. D posiz. econ. 1/ cat. D posiz. econ. 6 (costo € 58.571,44)	97.318,70	3 unità, di cui - 1 Responsabile di Segreteria cat. D posiz. econ. 6 TP, - 2 unità cat. C posiz. econ. 5 pt al 60%	95.712,58
Gruppo Misto	5	292.857,20	La segreteria del gruppo misto è disciplinata dall'articolo 59 della l.r. 1/2009, ed è costituita da una unità di personale per ogni consigliere componente del gruppo, individuata su richiesta nominativa del componente stesso, nei limiti di spesa di cui all'articolo 8 della l.r. 83/2012 con le modalità individuate per il personale delle segreterie dei gruppi consiliari.	243.296,75	7 unità, di cui - 2 Responsabile di Segreteria cat D posiz. econ. 6 TP - 1 Responsabile di Segreteria cat D posiz. econ. 6 pt al 60% - 1 Responsabile di Segreteria cat D posiz. econ. 6 part. time al 50% - 1 unità cat. D posiz. econ. 6 pt al 40% - 1 unità cat. C posiz. econ. 5 pt al 50% - 1 unità cat. B posiz. econ. 3 TP	185.698,75
Partito democratico	20	1.171.428,80	1 addetto-responsabile Segreteria con trattamento equiparato a dirigente di settore che svolge "solo parti omogenee di un complesso di competenze" (costo € 107.019,94) --- addetti di segreteria con trattamento equiparato a cat. B posiz. econ. 3/ cat. C posiz. econ. 1/ cat. B posiz. econ. 7/ cat. C posiz. econ. 1/cat. C posiz. econ. 5/ cat. D posiz. econ. 1/ cat. D posiz. econ. 6 (costo € 1.064.408,86)	973.187,00	25 unità, di cui: - 1 Responsabile di Segreteria con trattamento equiparato a Dirigente, - 1 unità cat. D pos. econ. 1 TP, - 7 unità cat. C posiz. econ. 1 TP,	854.954,75

Gruppo	Numero di consiglieri	Budget-limite di spesa annuale	Categorie di inquadramento del personale (limite massimo)	Budget-limite rapportato gennaio Ottobre 2020	Personale in servizio al 31/10/2020	Spesa effettiva gennaio ottobre 2020
					- 1 unità cat. C posiz. econ. 5 TP, - 4 unità cat. C posiz. econ. 1 part. time al 50%, - 10 unità cat. B posiz. econ. 3 TP - 1 unità cat. B posiz. econ. 3 part time al 60%	
Totali	41	2.401.429,04		1.995.033,36	55	1.732.645,57

Fonte: dati forniti dal Consiglio regionale, Settore Organizzazione e Personale, Formazione, Logistica e Vigilanza.

Il competente Settore del Consiglio regionale ha, altresì, inviato, in esito al contraddittorio, la seguente tabella riepilogativa “*dei budget e della spesa complessiva 2020 per Gruppo consiliare*”, dalla quale emergono, per entrambe le legislature, risparmi di spesa ottenuti da ciascun gruppo, per un importo totale di euro 272.893,63. In particolare, a fronte di un budget complessivo (X e XI legislatura) di euro 2.401.429,04 la relativa spesa sostenuta è stata di euro 2.138.535,41.

Tab. 33 - Spesa di personale dei gruppi consiliari. Riepilogo del budget assegnato e della spesa sostenuta nell'anno 2020, legislature X e XI. (in euro)

Gruppi consiliari totali	Budget X legislatura	Budget XI legislatura	Budget complessivo	Spesa complessiva	Budget non speso
Italia Viva	145.978,05	19.824,18	165.802,23	130.428,23	35.374,00
Forza Italia	97.318,70	9.912,09	107.230,79	103.474,84	3.755,95
Fratelli d'Italia	48.659,35	49.560,45	98.219,80	69.351,77	28.868,03
Lega nord	243.296,75	79.296,72	322.593,47	302.644,21	19.949,26
5 stelle	145.978,05	19.824,18	165.802,23	162.997,19	2.805,04
PD	973.187,00	227.978,07	1.201.165,07	1.078.227,84	122.937,23
Si-toscana	97.318,70		97.318,70	95.712,58	1.606,12
Gruppo misto	243.296,75		243.296,75	185.698,75	57.598,00
Totali	1.995.033,36	406.395,68	2.401.429,04	2.128.535,41	272.893,63

Fonte: dati forniti dal Consiglio regionale, Settore Organizzazione e Personale, Formazione, Logistica e Vigilanza.

Di seguito si espone il costo complessivo come sopra rilevato per la spesa di personale in argomento, illustrandone l'andamento nel periodo 2013-2020 e ricordando che gli effetti della l.r. 27 dicembre 2012, n. 83, recante “*Disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari*”, che ha introdotto misure di contenimento di tale spesa, si sono prodotti a decorrere dall'insediamento della X Legislatura avvenuto nel 2015.

I dati confermano anche per il 2020 il costante decremento degli importi complessivi.

Tab. 34 - Costo del personale delle segreterie dei gruppi consiliari. Periodo 2013-2020. (in euro)

Segreterie Gruppi consiliari	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Spesa di personale	3.702.435	3.534.994	2.696.760	2.390.749	2.353.308	2.444.014	2.306.779	2.128.535

Fonte: elaborazione a cura dell'Ufficio Controllo di gestione del Consiglio regionale su dati forniti dal Settore Amministrazione del personale - Giunta regionale.

Nella citata deliberazione n. 66/2020, inoltre, il Consiglio regionale determina il trattamento economico spettante al responsabile di segreteria per i gruppi con almeno 13 consiglieri, che è equiparato alla qualifica dirigenziale ai sensi dell'art. 58, comma 3, della l.r. n. 1/2009 e quantifica il trattamento economico spettante al personale, incluso "l'emolumento per il personale delle segreterie dei gruppi consiliari, che comprende l'indennità che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative, nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che sarà riassorbito nel caso di eventuali futuri aumenti contrattuali, al fine di garantire il rispetto del limite di spesa disposto dall'articolo 8 della l.r. 83/2012".

Si spongono di seguito i relativi dati.

Tab. 35 - Retribuzione Responsabile di segreteria per i gruppi consiliari con almeno 13 consiglieri. (in euro)

Categoria equiparazione stipendiale	Retribuzione tabellare e retribuzione di posizione	Oneri riflessi	Spesa totale
Economicamente equiparato a dirigente che svolge parti omogenee di un complesso di competenze	78.539,89	28.894,83	107.434,72

Fonte: deliberazione CR 28 ottobre 2020, n. 66.

Tab. 36 - Trattamento economico del personale dei gruppi consiliari. (in euro)

Livello economico di equiparazione (art. 49 co. 4 l.r. 1/2009)		Trattamento economico complessivo		
Cat. iniziale	Categoria equiparazione stipendiale	Voci stipendiali fisse e continuative	Emolumento annuo complessivo	Retribuzione lorda annua (escluso oneri riflessi)
Cat. B1	B3	20.533,96	9.948,65	30.482,61
Cat. B1	B7	20.533,96	11.747,77	32.281,73
Cat. C1	C1	23.019,33	9.527,05	32.546,38
Cat. C1	C3	23.019,33	10.638,69	33.658,02
Cat. C1	C5	23.019,33	12.217,94	35.237,27
Cat. D1	D1	24.998,69	11.291,28	36.289,97
Cat. D1	D5	24.998,69	17.124,35	42.123,04
Cat. D1	D6	24.998,69	18.279,66	43.278,35

Fonte: deliberazione CR 28 ottobre 2020, n. 66.

1.16 Il Telelavoro domiciliare straordinario

In sede istruttoria è stato chiesto alla Giunta regionale e al Consiglio regionale di riferire in merito al ricorso all'istituto dello smart working, applicato in via straordinaria per assicurare il regolare funzionamento degli uffici nel periodo di diffusione della pandemia da Covid-19, con particolare riferimento ai profili organizzativi della prestazione lavorativa a distanza e ai riflessi della stessa sul bilancio 2020. In relazione al secondo aspetto è stato chiesto altresì di indicare gli eventuali benefici economici (buoni pasto, indennità o altri compensi e

prestazioni di lavoro straordinario) erogati ai dipendenti a carico del bilancio o del fondo risorse decentrate.

Entrambe le strutture hanno riferito, al riguardo, di aver disposto, *“con esclusivo riferimento all’evolversi della situazione emergenziale lo svolgimento in via ordinaria delle prestazioni lavorative in forma agile, ricorrendo alla modalità del telelavoro domiciliare straordinario per tutto il personale dipendente e per 5 giorni settimanali continuativi, ad eccezione di alcuni dipendenti addetti a quei servizi che hanno richiesto la prestazione in presenza, come individuati dai dirigenti con ordini di servizio”*. Nello specifico, è stato precisato, infatti, che l’istituto del telelavoro domiciliare era già stato adottato presso l’ente, sin dal 2003, quale modello di lavoro flessibile finalizzato alla conciliazione dei tempi vita-lavoro. In merito, è stato anche segnalato, dalla Giunta regionale, che *“il Telelavoro Domiciliare Straordinario Temporaneo ... con gli opportuni adeguamenti evolverà nello smart-working, incardinato nel piano organizzativo per il lavoro Agile (Pola), già adottato in Regione Toscana”* in data 12 aprile 2021 con delibera della Giunta Regionale Toscana n. 380. Parimenti, il Consiglio regionale ha indicato di aver adottato il proprio piano organizzativo per il lavoro agile *“in attuazione dell’art. 263 del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020, il Consiglio regionale con deliberazione 8 aprile 2021, n. 35 recante “Piano della prestazione organizzativa del Consiglio regionale, contenente gli Obiettivi strategici 2021, e Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA)”*.

Le prime misure organizzative sono state disposte, rispettivamente, con delibera della Giunta regionale n. 324 dell’11 marzo 2020 e con deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 24 del 16 marzo 2020. Ai primi provvedimenti hanno fatto seguito numerosi atti e circolari²⁴⁵, che hanno regolamentato i vari aspetti giuridici di svolgimento e

²⁴⁵ 1) Consiglio regionale: Circolare del Segretario Generale del 06/03/2020 “Disposizioni in materia di telelavoro domiciliare di carattere straordinario e temporaneo”, - Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 24 del 16/03/2020 “Emergenza epidemiologica Covid-19 - Misure organizzative di carattere straordinario per assicurare il regolare funzionamento del Consiglio Regionale; - Decreto del Segretario Generale n. 187 del 16/03/2020 “Disposizioni straordinarie per il lavoro agile - emergenza coronavirus”; - Circolare del Segretario Generale del 23/03/2020 “Modalità di svolgimento della prestazione lavorativa in forma agile. Indicazioni operative per i dipendenti del Consiglio regionale.”; - Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 25 del 25/03/2020 “Disposizione in ordine allo svolgimento delle Sedute del Consiglio regionale, delle Commissioni Consiliari e degli altri Organi collegiali a seguito dell’Emergenza epidemiologica Covid-19”; - Decreto del Segretario Generale n. 213 del 27/03/2020 “Perdurante stato di emergenza sanitaria da Covid-19 - conferma svolgimento prestazione lavorativa personale dipendente in forma agile e programmazione verifiche periodiche assetti organizzativi straordinari”; - Circolare del Segretario Generale del 30/03/2020 “Indicazioni operative per la fruizione delle assenze previste per il DL n. 18 del 17 marzo 2020”; - Decreto del Segretario Generale n. 269 del 21/04/2020 “Modalità di gestione dell’orario di lavoro del personale dipendente del Consiglio regionale della Toscana nella fase di emergenza sanitaria da Covid-19. Integrazione al decreto S.G. n. 187 del 16 marzo 2020 e alla Circolare SG del 23 marzo 2020 prot. 3751; - Decreto del Segretario Generale n. 289 del 30/04/2020 “Conferma svolgimento prestazione lavorativa personale dipendente in forma agile e programmazione verifiche periodiche assetti organizzativi straordinari in costanza di emergenza sanitaria da Covid-19 - determinazioni”; - Decreto del Segretario Generale n. 323 del 15/05/2020 “Decreto n. 289 del 30/04/2020 avente per oggetto “Conferma svolgimento prestazione lavorativa personale dipendente in forma agile e programmazione verifiche periodiche assetti organizzativi straordinari in costanza di emergenza Covid-19 - Ulteriori Determinazioni; - Lettera del Segretario Generale prot. 5886/41 del 15 maggio 2020 proroga del lavoro agile; - Decreto del Segretario Generale n. 412 del 29/06/2020 “Determinazione in ordine alla revisione degli assetti organizzativi straordinari delle funzioni essenziali e di supporto del Consiglio regionale in costanza di emergenza sanitaria da Covid-19. Proroga al 31 luglio 2020”; - Decreto del Segretario Generale n. 479 del 28/07/2020 “Conferma degli assetti organizzativi straordinari delle funzioni essenziali e di supporto del Consiglio regionale in costanza di emergenza sanitaria da Covid-19. Proroga”; - Decreto del Segretario Generale n. 550 del 15/09/2020 “Art. 263, comma 1, d.l. n. 34/2020, c.d. decreto rilancio, convertito con legge 77/2020. Determinazioni” e Allegato A “Disposizioni relative al nuovo assetto organizzativo in attuazione dell’art.

di controllo della prestazione lavorativa. Quanto all'esonazione motivata dal servizio per servizi che non possono essere resi a distanza, ex art. 87, comma 3, del d.l. n. 18/2020, presso il Consiglio regionale non sono state individuate attività da escludere mentre la Giunta regionale ha applicato l'istituto a nr. 16 dipendenti per i quali *"si è evidenziata l'assoluta impossibilità di rendere la prestazione lavorativa in TLDS (n.d.r., Telelavoro domiciliare straordinario) con esclusione di ogni altra possibile soluzione"*.

Per entrambe le strutture il TLDS ha interessato la quasi totalità dei dipendenti. La Giunta ha segnalato altresì che *"oltre l'80 per cento del personale ha utilizzato personal computer o altri device (tablet, notebook) forniti dalla Regione, il resto del personale è stato abilitato all'accesso alla rete e ai sistemi della Regione con i device personali"*.

Relativamente alla corresponsione di eventuali benefici economici, le rispettive amministrazioni hanno precisato di non aver erogato buoni pasto, straordinari o altri incentivi economici al personale, quantificando i risparmi su dette voci e sulle indennità, rispetto agli importi erogati allo stesso titolo nel 2019, nei seguenti importi:

- 509.556 euro per la Giunta regionale comprensivi anche della voce "indennità";
- 60.031,89 euro per il Consiglio regionale, oltre a risparmi di euro 105.866,22 sul servizio mensa e di euro 32.475,31 sul consumo di energia elettrica.

263 comma 1 del d.l. n. 34/2020 convertito dalla legge 77/2020"; - Decreto del Segretario Generale n. 630 del 21/10/2020 "Assetti organizzativi in costanza di emergenza epidemiologica Covid-19 Determinazioni ex d.p.c.m. 13/10/2020; - Decreto del Segretario Generale n. 657 del 03/11/2020 "Assetti organizzativi in costanza di emergenza epidemiologica Covid-19 Determinazioni ex d.m. 19 ottobre 2020"; - Decreto del Segretario Generale n. 696 del 16/11/2020 "Adeguamento d.p.c.m. 3 novembre 2020 sona rossa - approvazione servizi essenziale; - Decreto del Segretario Generale n. 772 del 9/12/2020 "Ulteriori determinazioni in ordine agli adempimenti degli assetti organizzativi in costanza di emergenza epidemiologica Covid-109.

2) Giunta regionale: - definizione delle caratteristiche dell'orario di lavoro per i dipendenti in TLDS o che alternano la prestazione in sede alla prestazione in TLDS e dell'orario di lavoro "misto" (d.d. 4117 del 20.03.20 e d.d. 15298 del 30.09.20); - ampliamento dell'orario della pausa pranzo, nuove modalità accesso alla mensa (circolare 3 del 10/3/20) e ampliamento della fascia di flessibilità in entrata dalle 7.30 fino alle ore 10,00 con la previsione di ingressi scaglionati in tre diverse "finestre" di ingresso (d.d. 14136 del 14.09.2020); - indicazioni operative per la fruizione delle assenze previste dal d.l. n. 18 del 17.3.20: congedo parentale straordinario, permessi straordinari ex Legge 104/92, assenze per disabili gravi, immunodepressi o per lavoratori sottoposti a terapie salvavita (circolare n. 5 del 30.3.20 e n. 6 del 26.5.20); - definizione di criteri e modalità per il collocamento in esenzione dal servizio ex art. 87 comma 3 d.l. n. 18/20 del personale per il quale si è evidenziata l'assoluta impossibilità di rendere la prestazione lavorativa in TLDS con esclusione di ogni altra possibile soluzione (d.d. 5425 del 16.04.20) e successive modalità e termini per il rientro in servizio (d.d. 11709 del 30.07.20); - riduzioni orarie e permessi orari nei giorni di prestazione in sede e in TLDS (d.d. 5425 del 16.04.20, d.d. 15298 del 30.09.20 e d.d. 2623 del 22.02.2021). - decreto n. 4487 del 27/03/2020; - decreto n. 6214 del 30/04/2020; - decreto n. 6965 del 15/05/2020; - decreto n. 7810 del 29/05/2020; - decreto n. 6469 del 29/06/2020; - decreto n. 11709 del 30/07/2020; - decreto n. 14136 del 14/09/2020; - decreto n. 16654 del 20/10/2020; - decreto n. 17396 del 2/11/2020; - decreto n. 18398 del 17/11/2020; - decreto n. 19937 del 2/12/2020.

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 2020 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 2020, dei dati risultanti dal questionario relativo al 2019, approvato con deliberazione della Sezione delle Autonomie 20 aprile 2020, n. 5.

Pertanto, le considerazioni svolte vengono rese alla luce delle risultanze del questionario trasmesso a questa Sezione in data 21 giugno 2021.

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 prodotti²⁴⁶ - 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,

²⁴⁶ Rapporto di monitoraggio strategico relativo al DEFR 2019, approvato con decisione di Giunta 18 maggio 2020, n. 30 e Rapporto di monitoraggio strategico relativo al DEFR 2020, allegato alla deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2020, n. 78, di approvazione della Nota di aggiornamento al DEFR 2021, che rappresenta un *report* intermedio dello stato di attuazione degli obiettivi previsti per l'anno in corso.

obbligatoria fin dal 2014. Quello attivato dalla Regione è, dunque, un sistema extracontabile di rilevazione dei centri di costo, con particolare riferimento alle spese di funzionamento. Si ricorda che nel 2019, come già evidenziato nel precedente referto, 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 legge 232/2016, comma 495-ter e dalla legge 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 svolta dalla Regione nel corso del 2020, 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. 11 *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. 26 *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;

- 26 *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;

- 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.

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. Già dal 2019, inoltre, il controllo di gestione è stato esteso, in maniera sistematica, anche alla spesa di investimento. La Sezione, pur valutando positivamente i progressi sopra descritti e pur

tenendo conto delle difficoltà derivanti dal prolungarsi del contesto epidemiologico da Covid-19, continua, tuttavia, a ritenere che sia necessario adottare un sistema di controllo di gestione e di valutazione dell'efficacia della spesa ancora più esteso e puntuale, che rivolga particolare attenzione alla spesa che viene indirizzata verso altre amministrazioni, siano esse ASL o altri enti pubblici o privati.

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 2020, solo 22 atti relativi a proposte di legge, di regolamento, di deliberazione o di decisione della Giunta, pari a poco più dell'uno per cento del totale, ossia a 1.763 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 3.771 decreti dirigenziali su 22.044, pari al 17,1 per cento degli atti adottati. Sono stati, invece, soggetti a controllo contabile 4.410 atti. Diminuisce, dunque, sia il numero degli atti controllati a preventivo (erano 4.744 nel 2019) che la percentuale di quelli sottoposti a verifica rispetto agli atti adottati (era il 21,7 nel 2019 ed il 26,5 per cento nel 2018). Ciò, a causa, principalmente, del trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd "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 21.129 del 2018, ai 21.861 del 2019 ed ai 22.044 del 2020).

Il controllo successivo di regolarità amministrativa, effettuato su di un campione di 948 decreti dirigenziali su un totale di 15.853 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 8 giugno 2021, la relazione annuale sull'attività svolta nell'ambito del controllo di regolarità amministrativo-contabile dei decreti dirigenziali. La relazione è corredata di 8 tabelle riassuntive, che espongono i dati di dettaglio dell'attività di controllo svolta dalla stessa Struttura. Nella relazione si legge che "nel 2020 la completa digitalizzazione del processo ha consentito lo svolgimento del lavoro senza interruzioni né rallentamenti anche nel periodo di chiusura degli uffici e di telelavoro domiciliare a seguito delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19."

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)²⁴⁷ ha proposto, con riferimento al 2018 ed al 2019, 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 2018 ed il 2019 sono state adottate definitivamente dall'Organismo, rispettivamente, nei mesi di maggio e di dicembre del 2020. La proposta di valutazione relativa all'esercizio 2020 risulta in corso di adozione definitiva da parte dell'organismo.

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 2019, il 70,21 per cento dei dirigenti è stato inserito, in sede di valutazione, in seconda fascia di merito, il 20,21 per cento in terza, il 5,32 per cento in quarta, il 2,13 per cento in quinta e l'1,06 per cento in prima ed in sesta fascia. Per il 2020 la valutazione è ancora in corso. Va, inoltre, positivamente segnalato che nel 2020 è stato rilevato per il quinto 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.

²⁴⁷ 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.

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 economali 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 economali, 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.

Nella relazione del Presidente della Regione trasmessa alla Sezione lo scorso 21 giugno 2021 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 109²⁴⁸.

²⁴⁸ 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

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 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, infine, 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, infine, 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

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.

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.”

Il Consiglio regionale, pertanto, continua a necessitare di un potenziamento della struttura amministrativa dedicata al controllo di gestione.

3 Gli enti e le agenzie regionali

3.1 Premessa

L'entità delle risorse finanziarie che la Regione, annualmente, trasferisce ai suoi enti dipendenti o strumentali – sottoposti a vigilanza ai sensi dell'art. 50 dello Statuto regionale - determina un impatto consistente sui saldi finali del bilancio regionale e giustifica, pertanto, l'estensione dell'ambito del controllo della Sezione sui risultati di esercizio di tali enti, sui loro rapporti finanziari con l'ente regionale, sui loro assetti organizzativi e sulla corretta applicazione della normativa in materia di capacità assunzionale e di contenimento della spesa di personale, anche al fine di valutare l'eventuale rilevanza di tali aspetti in ordine alla determinazione del risultato di amministrazione regionale.

L'importo complessivo degli impegni registrati, sul bilancio regionale 2020, per contributi di funzionamento agli enti dipendenti oggetto di esame nel presente paragrafo è stato pari a 99,70²⁴⁹ milioni, cui si aggiungono 48,30 milioni per contributi finalizzati all'attuazione di piani/programmi di attività. Considerato, inoltre, il rilevante numero dei dipendenti in servizio, al 31 dicembre 2020, presso gli stessi enti strumentali, di 1.760 unità (dirigenziali e non)²⁵⁰ il cui costo, finanziato con i contributi di funzionamento regionali, in definitiva finisce per gravare sul bilancio regionale, appare evidente l'interesse a verificare la rispondenza dei profili sopra indicati con i vincoli statali di finanza pubblica.

Il ritardo registrato sull'iter di approvazione dei bilanci della maggior parte degli enti dipendenti ha reso difficile, tuttavia, non solo la verifica dei risultati di esercizio dei singoli enti ma anche la verifica del rispetto, a consuntivo, dei tetti alle spese di personale e delle facoltà assunzionali determinati, a monte, nei documenti di programmazione regionali e dei singoli enti.

Permangono, infine, alcune criticità correlate all'applicazione della normativa regionale e degli indirizzi regionali espressi, annualmente, in sede di aggiornamento del DEFR, che legittimano deroghe non consentite dalla normativa statale. La Sezione ha già avuto modo di evidenziare tali criticità in occasione dei precedenti giudizi di parifica e le conferma nei paragrafi successivi auspicando l'applicazione di adeguate misure correttive.

3.2 Gli enti oggetto di esame

Formano oggetto di esame, nel presente capitolo, gli enti strumentali controllati rientranti nel "Gruppo Amministrazione Pubblica" della Regione Toscana, ex art. 11-ter, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, come individuati con la d.g.r. n. 1520 del 9 dicembre 2020, allegato A, rientranti, altresì, nel perimetro di consolidamento del Bilancio 2020 di cui all'allegato B alla citata delibera, ad eccezione dei seguenti soggetti: l'Agenzia regionale di

²⁴⁹ Sui contributi di funzionamento incidono, peraltro, in maniera significativa, quelli relativi ad Arpat (46,04 milioni) e all'Agenzia regionale toscana per l'impiego (26,91 milioni)

²⁵⁰ Pari al 53 per cento del numero dei dipendenti regionali in servizio alla stessa data. Anche su tale dato incidono Arpat e Arti, che risultavo avere 1.156 dipendenti.

sanità (Ars), in quanto vigilata in ambito sanitario; l'Ente acque Umbro Toscano, in quanto ente pubblico economico (l'ente, peraltro, non riceve contributi, né ordinari né straordinari, dalle Regioni Toscana e Umbria); le Fondazioni (Fondazione Orchestra regionale della Toscana, Fondazione Sistema Toscana - in house -, Fondazione Toscana Spettacolo e FAF Toscana Fondazione Alinari per la fotografia) e l'Istituto degli Innocenti A.S.P.

Si tratta, in particolare, dei seguenti enti, istituiti ai sensi dell'art. 50 dello Statuto della Regione Toscana, 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”*:

- Toscana Promozione Turistica (ex Apet);
- 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;
- 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.

3.3 *Gli indirizzi e le direttive della Giunta regionale*

Il quadro di indirizzi e direttive che la Regione impartisce ai propri organismi strumentali, per assicurarne il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, è definito nel Documento di Economia e Finanza regionale (DEFER), in attuazione del *“Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio”* declinato nell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011.

In tale contesto, l'amministrazione ha individuato finora tre principali linee di intervento, *“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”*, declinando, in particolare, il raggiungimento dell'obiettivo a) attraverso ulteriori misure, tra le quali quelle riguardanti il

mantenimento del contributo di funzionamento al livello dell'esercizio precedente e la previsione, per il triennio di riferimento, di mantenere la spesa di personale "al livello dell'esercizio 2016". Su tale ultimo punto, le direttive hanno altresì previsto ipotesi derogatorie al rispetto del limite di spesa nei casi espressamente autorizzati dalla Giunta.

Tali misure sono state confermate anche per il 2020 con la Nota di aggiornamento al DEFR 2020, approvata con deliberazione del Consiglio regionale 18 dicembre 2019, n. 81, nella quale il suindicato obiettivo di "contenimento dei costi di funzionamento della struttura, finalizzato al contenimento dell'onere a carico del bilancio regionale" è assicurato attraverso "il tendenziale mantenimento del contributo di funzionamento agli enti e alle agenzie allo stesso livello dell'esercizio 2019. Inoltre, si prevede per il triennio 2020-2022 il 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 della spesa di personale, 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. 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 2021, nella Nota di aggiornamento al DEFR 2021 approvata con deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2020, n. 78, con una formulazione più chiara in merito al fatto che il risparmio non conseguito dovrà essere recuperato soltanto in assenza dell'autorizzazione della Giunta regionale. ("Nel caso di superamento della spesa di personale di cui al punto 1, ... e in assenza di una specifica autorizzazione da parte della Giunta, 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 ...").

Allo stato, dunque, è ancora vigente il sistema derogatorio sul quale la Sezione, nelle precedenti relazioni allegare al giudizio di parifica, aveva espresso riserve, evidenziando la necessità di riconsiderare "le disposizioni adottate, onde evitare possibili incrementi della spesa di personale oltre i limiti consentiti". Anche per il calcolo del superamento del tetto di spesa, sembrerebbe ancora vigente la d.g.r. n. 751 del 10 giugno 2019, che era stata ritenuta dalla Sezione potenzialmente elusiva della disciplina vincolante in materia di limiti di spesa, nella parte in cui "esclude 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".

Sul punto, la Regione, in sede di contraddittorio, non ha fornito una risposta puntuale, riservandosi, più in generale, su quanto osservato nel capitolo, "di procedere, previa ricognizione,

ad una conseguente adozione di linee di indirizzo laddove ritenuto necessario, allo scopo adeguando anche eventualmente le relative direttive". La Sezione, pertanto, vigilerà in futuro sull'attuazione degli interventi correttivi richiesti.

Il quadro così ricostruito sarà oggetto di approfondimento nello specifico paragrafo riguardante la "spesa di personale".

3.3.1 Le direttive in materia di bilancio

Sulle direttive in materia di bilancio, nella relazione sul rendiconto 2019, la Sezione aveva dato atto della significativa novità introdotta con d.g.r. n. 496 del 16 aprile 2019, 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"*, che ha recepito il d.lgs. n. 139/2015, di attuazione della Direttiva europea 2013/34/UE²⁵¹ e che è stata applicata con il bilancio di esercizio 2019 e preventivo 2020.

In particolare, i nuovi principi contabili prevedono, tra l'altro, la rappresentazione in bilancio dei contributi erogati dalla Regione, distinguendo quelli di funzionamento dai contributi finalizzati all'attuazione del Piano/programma di attività. Sarà in tal modo agevolata una corretta esposizione dell'andamento delle risorse finanziarie erogate agli enti dipendenti, evitando la commistione di dati aventi natura e finalità diverse.

In sede istruttoria, peraltro, l'ente ha chiarito che tali contributi hanno, ora, 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"*.

3.4 I contributi finanziari erogati dalla Regione

Nel corso dell'istruttoria è stato chiesto all'ente di riferire sull'onere complessivo gravante sul bilancio regionale per contributi e trasferimenti di risorse agli enti *"avendo cura di indicare, per ciascun ente, in apposita tabella, gli importi relativi agli esercizi 2019 e 2020, distinti, in applicazione della d.g.r. n. 496/2019, tra contributi di funzionamento, contributi finalizzati all'attuazione di piani e programmi di attività e contributi per investimenti"* nonché sulle verifiche effettuate in merito al rispetto dei vincoli di destinazione degli stessi.

L'amministrazione ha fornito i dati richiesti, dando conto anche del totale impegnato sul bilancio regionale, per ciascun ente.

Sono stati, inoltre, forniti elementi utili a comprendere la *"dinamica del contributo di funzionamento e le modalità della sua determinazione e quindi in via residuale quelle relative al contributo per Piani e programmi"* che si fonda sulla distinzione tra *"Attività istituzionali obbligatorie"*- che l'ente deve svolgere annualmente- da quelle *"attività istituzionali non obbligatorie"*. Queste ultime sono solo eventuali e sono individuate e finanziate nel Piano annuale di attività dell'Ente.

²⁵¹ Recante, tra l'altro, disposizioni in materia di bilancio consolidato e significative modifiche al codice civile e i nuovi principi contabili emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità.

La prima tipologia di attività viene finanziata, quindi, con il “contributo di Funzionamento” mentre la seconda è finanziata con il contributo al Programma di attività”. In particolare, “il contributo di funzionamento è stato determinato tendenzialmente con riferimento ai costi fissi di struttura” ovvero “il livello minimo dei costi che l’ente deve comunque sostenere per essere in grado di funzionare, quale che sia il livello di attività/servizio richiesto”.

Relativamente alle verifiche sul rispetto dei vincoli di destinazione, è stato chiarito che “con riferimento al contributo di funzionamento, il rispetto del vincolo viene effettuato in sede di istruttoria al Bilancio dove può emergere che il contributo di funzionamento è minore o uguale ai costi totali di produzione più l’irap sui dipendenti. ... In ogni caso il rispetto del 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.

Una ulteriore verifica del rispetto del vincolo di destinazione, in relazione dei contributi per il programma e piano di attività, 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 che illustra le attività realizzate e le spese sostenute relative al Piano o programma annuale di attività. Dal contributo informativo pervenuto dalle diverse Direzioni regionali emerge che avviene sempre una verifica circa l’utilizzo delle risorse erogate e del rispetto del vincolo di destinazione a conclusione del processo di spesa. Inoltre quando i contributi derivano da programmi comunitari o nazionali la verifica sul rispetto dei vincoli di destinazione viene attuata mediante specifica rendicontazione prevista dai Regolamenti UE, a tal fine le modalità di rendicontazione sono contenuti anche negli avvisi di assegnazione delle risorse. Anche in tal caso la verifica è effettuata dagli uffici che erogano le risorse.

Con riferimento ai contributi agli investimenti la verifica del rispetto del vincolo di destinazione avviene sia a preventivo in sede di istruttoria del Bilancio preventivo attraverso l’accertata programmazione del contributo nel Piano di investimento quale parte integrante del Bilancio preventivo sia in fase consuntiva in sede di istruttoria del Bilancio di esercizio attraverso la verifica dell’avvenuta attuazione parziale/integrale attuazione dell’investimento desumibile dal contenuto della Rendicontazione degli investimenti che costituisce una sezione della Relazione sulla gestione del Bilancio. Anche per tali contributi 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)”.

Di seguito si espongono i contributi erogati nel 2020, in termini di impegni, distinti tra contributi di funzionamento e per programmi di attività, per la parte corrente, e assegnazioni per investimenti, per la parte in conto capitale. La tabella mostra altresì il loro andamento rispetto all’anno 2019.

Tab. 37 - Contributi di funzionamento, per programmi di attività e per investimenti erogati agli enti - Biennio 2019-2020 - Impegni.

(in euro)

ENTI	2019					2020				
	Contributo ordinario di funzionamento	Contributo programmi di attività	Totale impegnato per spese correnti	Totale impegnato per spese in c/capitale	Onere complessivo in termini di impegni	Contributo ordinario di funzionamento	Contributo programmi di attività	Totale impegnato per spese correnti	Totale impegnato per spese in c/capitale	Onere complessivo in termini di impegni
Toscana Promozione Turistica	1.500.000,00	4.707.161,49	6.207.161,49		6.207.161,49	1.500.000,00	4.448.133,71	5.948.133,71		5.948.133,71
Ardsu	14.000.000,00	25.911.113,31	39.911.113,31	952.913,78	40.864.027,09	14.300.000,00	28.656.833,59	42.956.833,59	357.188,26	43.314.021,85
Arpat	45.445.000,00	2.028.681,68	47.473.681,68	2.049.785,73	49.523.467,41	46.045.000,00	1.752.801,77	47.797.801,77	1.426.840,00	49.224.641,77
Artea (*)	1.148.400,00	9.351.836,85	10.500.236,85	83.752.388,84	94.252.625,69	1.148.400,00	9.717.354,01	10.865.754,01	61.329.662,58	72.195.416,59
Arti)	22.546.889,00	30.807.405,74	53.354.294,74	800.000,00	54.154.294,74	26.911.426,79	491.550,00	27.402.976,79		27.402.976,79
Autorità portuale regionale	680.000,00	1.432.000,00	2.112.000,00	1.435.654,41	3.547.654,41	741.600,00	1.460.000,00	2.201.600,00	1.406.385,85	3.607.985,85
Consorzio LaMMA	2.000.000,00	295.680,00	2.295.680,00	445.600,00	2.741.280,00	2.000.000,00	337.194,29	2.337.194,29	254.900,00	2.592.094,29
Ente Parco delle Alpi apuane	1.154.000,00	16.115,42	1.170.115,42	14.450,00	1.184.565,42	1.154.000,00	46.040,41	1.200.040,41	13.000,00	1.213.040,41
Ente Parco della Maremma	1.154.000,00	18.380,18	1.172.380,18	112.901,91	1.285.282,09	1.154.000,00	15.396,98	1.169.396,98	189.394,24	1.358.791,22
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1.492.272,00	3.424,40	1.495.696,60		1.495.696,60	1.492.272,00	24.266,40	1.516.538,40		1.516.538,40
Ente Terre regionali toscane	500.000,00	999.652,80	1.499.652,80	673.810,35	2.173.463,15	500.000,00	750.062,88	1.250.062,88	120.000,00	1.370.062,88
Irpel	2.750.000,00	820.439,93	3.570.439,93		3.570.439,93	2.750.000,00	608.113,46	3.358.113,46		3.358.113,46
Totali	94.370.561,20	76.391.891,80	170.762.453,00	90.237.505,02	260.999.958,02	99.696.698,79	48.307.747,50	148.004.446,29	65.097.370,93	213.101.817,22

* "Per Artea l'ammontare dei contributi in conto capitale si riferisce per la totalità non a contributi agli investimenti realizzati dall'ente ma trattasi di contributi che sono erogati ad Artea per erogare contributi a terzi beneficiari, considerata la natura dell'agenzia che è un soggetto pagatore".

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Nell'anno 2020, le risorse complessivamente impegnate per il contributo ordinario di funzionamento, riferito agli enti oggetto di esame, ammontano a 99,70 milioni, a fronte di un totale impegnato per contributi correnti di 148,00 milioni. Le risorse destinate a "programmi di attività" ammontano, pertanto a 48,30 milioni. Una quota considerevole di questi ultimi (28,66 milioni) è trasferita all'Azienda regionale per il diritto allo studio universitario (Ardsu).

Sui contributi di funzionamento incidono, peraltro, in maniera significativa, quelli relativi ad Arpat (46,04 milioni) e all'Agenzia regionale toscana per l'impiego (26,91 milioni), che, al 31 dicembre 2020, risultano avere una consistenza di personale in servizio di 1.156 unità (rispettivamente, 644 unità per Arpat e 512 unità per Arti) sulle complessive unità rilevate alla stessa data sul complesso degli enti esaminati per 1.760 unità (tali ultimi dati devono considerarsi provvisori, non essendo ancora concluso l'iter di approvazione dei bilanci di esercizio 2020 da parte delle competenti strutture regionali).

Quanto ai contributi per spese di investimento, detratti i 61,33 milioni impegnati a favore di Artea (soggetto pagatore) e destinati a terzi beneficiari, le risorse impegnate si riducono a 3,77 milioni.

Nel biennio 2019-2020, i dati mostrano un notevole decremento dell'onere complessivamente impegnato dalla Regione, che, nel 2020, si attesta sull'importo di 213,10 milioni, a fronte dei complessivi 261 milioni del 2019. L'andamento dei soli contributi di funzionamento mostra invece un dato in aumento, passando dai 94,37 milioni del 2019 ai 99,70 milioni del 2020. Tuttavia, anche in tal caso, le variazioni più consistenti hanno riguardato Ardsu e Arti mentre i contributi destinati agli altri enti sono rimasti sostanzialmente immutati (soltanto l'Autorità portuale regionale l'Ardsu hanno avuto lievi incrementi della suddetta voce).

3.5 I risultati di esercizio

Alla richiesta di "indicare i risultati del bilancio di esercizio 2020 di ciascun ente, evidenziando eventuali problematiche emerse al riguardo nel corso delle rispettive gestioni" l'amministrazione ha segnalato che *"con riferimento ai bilanci consuntivi 2020, come già espresso, alcuni enti non hanno ancora completato il processo di adozione degli stessi e pertanto non possiamo ancora esprimere una valutazione conclusiva poiché i procedimenti istruttori sono appena iniziati"*.

L'amministrazione ha riscontrato, inoltre, la successiva richiesta di fornire, in esito al contraddittorio, i dati provvisori disponibili, inoltrando la seguente tabella, che espone i risultati di esercizio risultanti dai bilanci adottati dagli enti (ad eccezione dell'Ente Parco delle Alpi apuane, che non ha ancora provveduto all'adempimento per *"sopraggiunti problemi interni di funzionamento procedure informatiche"* e dell'Ente Parco regionale Migliarino San Rossore, presso cui si è insediato il nuovo Consiglio Direttivo l'8 luglio 2021) e mostra, altresì, lo stato delle relative procedure in corso.

Tab. 38 - Enti dipendenti. Iter di approvazione dei bilanci di esercizio 2020 e risultati provvisori.

(in euro)

ENTE	ITER APPROVAZIONE BILANCIO ESERCIZIO			RISULTATO	NOTE
	ADOTTATO	ISTRUTTORIA RT	APPROVAZIONE CR	ANNO 2020	
Toscana Promozione Turistica	X	in corso	NO	97.156,00	Adottato con Decreto n. 44 del 30/04/2021
Ardsu	X	in corso	NO	3.383.655,29	Adottato Del. CDA n° 24/21 del 30/04/2021
Arpat	X	in corso	NO	6.153.594,00	Adottato con Decreto del DG nr. 82 del 17/05/2021
Artea	X	conclusa	NO	11.045,00	Adottato con Decreto n. 62 del 14/05/2021
Arti	X	in corso	NO	5.997.155,00	Adottato con Decreto n. 158 del 30 Aprile 2021
Autorità portuale regionale	X	in corso	NO	437.913,31	Adottato
Consorzio LaMMA	X	in corso	NO	261.249,00	Adottato
Ente Parco delle Alpi apuane	NO				Sopraggiunti problemi interni di funzionamento procedure informatiche
Ente Parco della Maremma	X	in corso	NO	1.210,70	Adottato con delibera Cons. Dir.vo n. 19 del 31/05/21
Ente Parco Migliarino, San Rossore	NO				Il precedente Consiglio Direttivo è scaduto lo scorso 16 aprile 2021 e il nuovo si è insediato 8 luglio 2021.
Ente Terre regionali toscane	X	in corso	NO	470.249,00	Adottato con Decreto Direttore n. 38 del 30/04/2021
Irpel	X	conclusa	SI	445.308,00	Approvato dal Consiglio regionale - seduta 6/7 luglio 2021

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Si ribadisce, in ogni caso, la necessità che, in futuro, la Regione vigili sugli enti affinché questi ultimi anticipino le tempistiche della rendicontazione, in modo da rendere disponibili le necessarie informazioni ai fini del giudizio di parifica.

3.6 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 si rileva che nella relazione al rendiconto 2020 non emergono discordanze rientranti nella previsione di cui sopra per gli enti esaminati, inclusi, come detto, nel GAP.

Il Collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana, in data 26 aprile 2021, con parere n. 118, ha rilasciato, con giudizio positivo, la propria asseverazione.

L'amministrazione, in sede istruttoria, ha fornito il quadro dettagliato dei rapporti di credito e debito reciproci rispetto ai singoli Enti al 31.12.2020 e ha confermato che le asseverazioni del Collegio dei revisori dei singoli enti sono pervenute entro i tempi di approvazione della proposta di legge di rendiconto 2020 e sono conservate agli atti dell'ufficio.

3.7 I controlli interni sugli enti dipendenti

La Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019, redatta ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stata presentata facendo riferimento alle Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 5/2020, non essendo ancora state approvate le nuove Linee Guida da parte della Sezione Autonomie.

Nella Sezione della relazione dedicata agli organismi partecipati ed enti dipendenti è confermata quale struttura deputata al relativo controllo, il Settore "Programmazione finanziaria e finanza locale" della direzione "Programmazione e bilancio", ove sono state impiegate n. 5 unità di personale oltre al dirigente per il primo semestre 2020 e n. 3 unità oltre al dirigente nel secondo semestre 2020.

Quanto alla effettiva attività svolta, nella relazione si legge che la Regione ha formulato n. 57 pareri (in relazione agli enti strumentali e alle società in house) e ha approvato 16 budget relativi agli enti strumentali controllati.

In particolare, la relazione annuale sui controlli interni conferma (in risposta al quesito 3.16) che la Regione ha definito gli indirizzi strategici e operativi, nei confronti degli enti strumentali, con "Deliberazione del Consiglio regionale 18 dicembre 2019, n. 81, Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2020".

Con riguardo 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 chiedeva se fosse stato "esercitato il controllo di regolarità amministrativa e contabile nei confronti di enti o gestioni autonome regionali", la relazione annuale ha confermato anche per l'anno 2020 che "Non si effettuano controlli di legittimità su singoli atti, ma si svolge un controllo dell'andamento gestionale sui documenti di sintesi, quali bilancio preventivo e bilancio d'esercizio".

Sul punto, la Sezione ribadisce quanto finora osservato in merito alla necessità di un più incisivo esercizio dei controlli sul piano dell'azione amministrativa e della economicità delle relative gestioni.

3.8 La programmazione triennale del fabbisogno di personale (PTFP) e i limiti assunzionali

Il Piano triennale di fabbisogno di personale (PTFP), previsto dagli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2011 e dalle Linee Guida emanate con d.m. 8 maggio 2018, costituisce, allo stato, lo strumento attuativo delle politiche assunzionali anche per gli enti dipendenti della Regione.

Come già evidenziato nel paragrafo relativo al personale regionale, il PTFP è il documento di pianificazione che vincola le amministrazioni al rispetto degli equilibri di finanza pubblica e all'efficientamento della gestione organizzativa e di acquisizione delle risorse umane. A tal fine, il piano indica anche la spesa che l'ente può sostenere, nel triennio, sulla base delle proprie capacità di bilancio, nell'ambito della spesa potenziale massima correlata alla dotazione organica complessiva. Superato il tradizionale concetto di strumento rigido per l'individuazione del fabbisogno di personale, la dotazione organica, infatti, nella nuova accezione, è rappresentata dalla sommatoria dei posti coperti dal personale in servizio e di quelli vacanti da coprire, nel triennio, secondo le previsioni contenute nel PTFP ed esprime il valore finanziario massimo sostenibile, entro il quale attuare le rimodulazioni qualitative e quantitative necessarie a supportare le scelte organizzative dell'ente.

In particolare, il PTFP, da adottare annualmente, in prospettiva triennale, e da sottoporre *“ai controlli previsti dai rispettivi ordinamenti anche al fine di verificarne la coerenza con i vincoli di finanza pubblica”* (cfr. Linee Guida citate), deve indicare *“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”* (cfr. comma 2, art. 6 cit.). La sommatoria di queste due ultime voci di spesa coincide con la *“spesa potenziale massima”* espressa dalla dotazione organica, che, nel nuovo concetto, porta tendenzialmente ad escludere la presenza di posti non coperti o la cui copertura non sia prevista nella programmazione triennale. Ne consegue che la dotazione organica deve essere valorizzata in termini finanziari, esprimendo, al contempo i costi correlati al personale in servizio e quelli relativi alle nuove assunzioni programmate nel PTFP, fermo restando che *“la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente”* (comma 3, art. 6 cit.).

Per gli enti e le agenzie regionali, il *“valore finanziario-limite di spesa”* espresso dalla dotazione organica è costituito dalla spesa di personale sostenuta nel 2016 oltre che dalla spesa media di personale sostenuta nel triennio 2011-2013 ovvero dal parametro ex art. 1 comma 557-quater della l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007).

In base agli indirizzi dettati agli enti dipendenti nella Nota di aggiornamento al DEFR 2020, infatti, è previsto che gli stessi assicurino il *“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'ambito di tali indirizzi la successiva d.g.r. n. 791 del 29 giugno 2020 determinava la capacità assunzionale degli enti dipendenti per l'anno 2020 e, al contempo, recepiva le indicazioni della Sezione in merito ai criteri di ricostruzione della spesa media del triennio 2011-2013 e *“può essere considerato il primo atto che non solo espone in modo organico i diversi tetti di spesa (tra normativa regionale e normativa nazionale), ponendo espressamente a raffronto, per ciascun ente, la spesa di personale sostenuta nel 2016 e la “spesa media del triennio 2011-2013”, ma riconduce ad un quadro sistematico più chiaro la normativa applicabile sia in materia di vincoli alla*

spesa sia con riguardo alla programmazione del fabbisogno di personale e alle nuove logiche sottese alla redazione dei relativi piani, che innovano significativamente il concetto di dotazione organica”²⁵².

La d.g.r. n. 791/2020 costituisce dunque l’atto di riferimento per valutare non solo il rispetto dei limiti alla spesa di personale ma anche il rispetto dei limiti assunzionali nell’anno in esame. In particolare, la delibera definisce le facoltà assunzionali degli enti con riferimento alle *“cessazioni dell’anno 2019 e dei resti assunzionali del quinquennio 2015/2019”* nonché alle cessazioni dell’anno 2020 disponendo che ogni ente *“possa incrementare la propria capacità soltanto al concretizzarsi delle cessazioni stesse e nel rispetto delle disponibilità di bilancio, e dei tetti di spesa previsti per tale voce, costituiti dalla valore medio della triennio 2011-2013, e dalla spesa sostenuta per l’anno 2016, elaborati secondo le disposizioni di cui alla Circolare n. 9/2006 del Ministero dell’Economia e Finanze”*, in applicazione dell’art. 3, commi 5 e 5-sexies, del d.l. n. 90/2014, come integrato dall’art. 14-bis del d.l. n. 4/2019, che consentiva di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, a decorrere dall’anno 2019, nella misura del 100 per cento della spesa relativa al personale cessato nell’anno precedente, oltre all’utilizzo dei resti assunzionali dell’ultimo quinquennio e del valore delle cessazioni dell’anno 2020 nei termini sopra indicati.

Per tali organismi, infatti, l’amministrazione regionale ha ritenuto non applicabile la nuova disciplina introdotta in materia dall’art. 33 del d.l. n. 34/2019, che consente di incrementare le assunzioni di personale a tempo indeterminato in presenza di condizioni di sostenibilità finanziaria della maggiore spesa, precisando, in sede istruttoria, che *“tali modalità di computo della nuova capacità assunzionale fossero applicabili esclusivamente per chi ha, come le Regioni, entrate proprie per l’effettuazione del calcolo proprie e non quindi per gli enti che non ne hanno. Pertanto agli Enti dipendenti ex articolo 50 dello Statuto regionale è stata applicata in via prudenziale la sola sostituzione del 100 per cento delle cessazioni previste e non è stato applicato nessun incremento, come stabilito nella relativa delibera di Giunta n. 791 del 29 giugno 2020”*.

Nel prendere atto di quanto comunicato, si rappresenta che, allo stato, non è possibile valutare il rispetto da parte degli enti dei predetti limiti in quanto, come già detto, alcuni enti non hanno ancora completato l’iter di adozione del bilancio di esercizio 2020 e la Regione stessa ha comunicato di aver ancora in corso i relativi procedimenti istruttori.

Si invita, pertanto, l’ente a dare notizia a questa Sezione dell’avvenuta approvazione dei bilanci, inoltrando contestualmente la relativa documentazione, inclusi eventuali rilievi istruttori e le relazioni conclusive.

Relativamente ai Piani redatti dagli enti, acquisiti in fase istruttoria, si rappresenta, altresì, la necessità di interventi di coordinamento, da parte della Direzione regionale competente, in merito al contenuto dei medesimi, che, in particolare, deve esplicitare, ex art. 6, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 165/2001, l’indicazione dei costi correlati al personale in servizio, oltre ai costi delle assunzioni programmate e la valorizzazione, in termini finanziari, della dotazione organica. Ciò, in quanto la somma *“delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”* costituisce la *“spesa potenziale massima”* espressa dalla dotazione organica, che deve essere

²⁵² In tal senso vedi relazione allegata al giudizio di parifica sul rendiconto 2019.

contenuta entro il limite alla spesa di personale imposto dall'art. 1, comma 557-quater della l. n. 296/2006, da accertare anche a consuntivo.

3.8.1 Le facoltà assunzionali degli enti e le verifiche della Regione sul rispetto dei limiti

In sede istruttoria, è stato chiesto, inoltre, di riferire sulle “verifiche effettuate in ordine al rispetto della capacità assunzionale di ciascun ente come definita, per l'anno 2020, con d.g.r. n. 791 del 29 giugno 2020”. Al riguardo, è stato interessato “il competente settore ‘Organizzazione e Sviluppo Risorse Umane”, il quale ha comunicato che “gli Uffici della Regione Toscana non effettuano controlli e verifiche in merito alle formali comunicazioni relative alla capacità assunzionale inviate tramite posta certificata attestanti i resti assunzionali e le cessazioni del periodo considerato ai sensi della Legge 114/2014, ma effettuano un'attività ricognitoria finalizzata a redigere la deliberazione della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 22 bis della l.r. n. 1/2009”.

La richiesta, peraltro, era finalizzata sostanzialmente ad acquisire gli esiti delle verifiche condotte dal settore competente in materia (“Programmazione finanziaria e finanza locale”), in particolare sul rispetto dei limiti individuati nella d.g.r. n. 791/2020, che si espongono nella tabella seguente, a fronte dell'effettivo budget utilizzato.

Tab. 39 - Enti dipendenti: limiti assunzionali 2020. (in euro)

Ente dipendente	Resti assunzionali anni 2015-2019 per cessazioni anni 2014/2018	Valore cessazioni anno 2019 d.l. 90/2014	Valore cessazioni anno 2020 d.l. 90/2014	Capacità assunzionale anno 2020
Autorità portuale regionale	0	0	0	0
Irpel	0	0	61.123,18	61.123,18
Ente terre regionali toscane	29.044,22	174.482,89	ND	203.527,11
Ente parco delle Alpi Apuane	71.334,91	34.838,09	0	106.173
Ente parco della Maremma	10.672,96	0	0	10.672,96
Ente parco Migliarino San Rossore	21.595,70	0	62.715,02	84.310,72
Toscana promozione turistica	17.278,52	34.320,91	0	51.599,43
Consorzio Lamma	0	0	0	0
Ardsu	175.384,68	179.828,12	262.792,04	618.004,84

Fonte: d.g.r. n. 791 del 29 giugno 2020.

Sul punto si segnala, in ogni caso, la necessità di attivare adeguate forme di controllo anche in fase di determinazione del limite, oltre a disporre che nei PTFP vengano espressamente indicate le modalità di rilevazione e di quantificazione dei budget disponibili.

3.8.2 Le criticità sulla “capacità assunzionale complessiva” della Regione e degli enti dipendenti.

La d.g.r. n. 791/2020 citata delinea la capacità assunzionale degli enti in applicazione dell'art. 22 bis della l.r. n. 1/2019, che ha istituito la “Capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti” disponendo che: “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").

Era stato osservato, al riguardo, nella precedente relazione che "l'entità della capacità assunzionale ha un ruolo determinante nel contesto delle nuove logiche pianificatorie e necessita, pertanto, di valutazioni di stretto rigore, a garanzia della futura sostenibilità finanziaria delle scelte adottate. Per tali ragioni, ad avviso della Sezione, l'art. 22 bis si pone come norma potenzialmente elusiva dei limiti di spesa vigenti. L'eventuale applicazione non conforme della stessa, infatti, oltre ad avere conseguenze dirette sui bilanci degli enti interessati, andrebbe altresì a generare maggiori spese a carico del bilancio regionale".

Si deve constatare, tuttavia, che nella citata delibera l'amministrazione ha disposto di "determinare la capacità assunzionale della Regione Toscana per il triennio 2020-2022 in apposita ulteriore deliberazione nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 33 del d.l. n. 34/2019" evitando così di delineare le facoltà assunzionali degli enti nel quadro di quella complessiva regionale (come invece era avvenuto nella delibera n. 1286/2018).

Peraltro, come già evidenziato nel paragrafo relativo al personale regionale, la stessa amministrazione ha riferito che "Neppure nell'anno 2020 la Regione Toscana ha effettuato alcuna cessione di spazi occupazionali, ai sensi dell'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009 (a conferma vedasi d.g.r. 791 del 29/06/2020 "Determinazione, ai sensi dell'articolo 22 bis della legge regionale n. 1/2009, della capacità assunzionale anno 2020 per gli Enti Dipendenti di cui all'articolo 50 dello Statuto della Regione Toscana."). La Giunta regionale è peraltro all'atto di promuovere un'iniziativa legislativa volta all'abrogazione della citata norma regionale".

Si prende atto, pertanto, di quanto dichiarato, ferma restando la necessità di monitorare le scelte che l'ente riterrà di adottare in futuro.

3.9 Il personale comandato e distaccato

Nell'ambito dei rapporti tra Regione Toscana e i relativi enti strumentali, è stata effettuata anche una verifica sull'applicazione degli istituti del comando, del distacco e delle altre modalità di utilizzo temporaneo di personale e alla ripartizione degli oneri finanziari tra ente di appartenenza ed ente utilizzatore, al fine di valutarne la conformità alla normativa statale in materia. L'esame dei dati e delle informazioni acquisite in sede istruttoria ha ingenerato, tuttavia, dubbi sulla corretta applicazione dell'istituto del distacco.

Ad esito di tale verifica è emerso, in particolare, che nell'ambito dei rapporti tra Regione ed enti dipendenti gli istituti del comando e del distacco hanno trovato applicazione, nel 2020, nei seguenti termini:

- Ente Terre regionali toscane ha utilizzato n. 11 dipendenti regionali in distacco, ai sensi dell'art. 29 l.r. n. 1/2009, con oneri a carico del bilancio regionale;*
- Ente Parco Migliarino San Rossore ha utilizzato n. 2 dipendenti regionali in distacco part-time, 1 giorno a settimana, ai sensi dell'art. 29 l.r. n. 1/2009, con oneri a carico del bilancio regionale e n. 10 dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della*

Repubblica in comando presso la Regione Toscana in base alla l. n. 87/1999 e distaccati all'Ente Parco con l.r. n. 24/2000, con oneri non a carico del bilancio dell'Ente Parco;

- ARTI ha utilizzato n. 2 dipendenti regionali in distacco, ai sensi dell'art. 29 l.r. n. 1/2009, con oneri a carico del bilancio regionale e la Regione, a sua volta, ha utilizzato n. 40 unità di ARTI i cui oneri sono posti a carico dell'ente di provenienza;

- Autorità Portuale Regionale ha utilizzato n. 5 dipendenti regionali in distacco, ai sensi dell'art. 29 l.r. n. 1/2009 e dell'art. 19 l.r. n. 23/2012, con oneri a carico del bilancio regionale e 2 dipendenti regionali in comando con oneri a carico dell'ente di destinazione (Autorità Portuale).

In assenza di chiarimenti, da parte della Regione, sul tipo di attività svolta dal personale distaccato, sull'ufficio di destinazione di cui tale personale è stato assegnato e sulle motivazioni che hanno legittimato l'utilizzo dell'istituto del distacco, anziché quello del comando - che, vista la diversità di presupposti applicativi, prevede un diverso regime di ripartizione dei costi- si evidenziano perplessità in merito alla corretta qualificazione giuridica dell'istituto e all'esistenza dei presupposti di legge per l'attivazione dell'istituto stesso.

Si invitano, pertanto, la Regione e gli enti interessati dall'utilizzo di personale in distacco proveniente dalla Regione ad effettuare una rigorosa verifica in merito alla corretta qualificazione giuridica dello stesso e all'esistenza dei presupposti previsti, dalla normativa statale per il relativo utilizzo, tenendo presente che, secondo la giurisprudenza costituzionale, 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. La necessità di tale verifica si giustifica in considerazione del fatto che un'applicazione non corretta dell'istituto in assenza, dei relativi presupposti, potrebbe ingenerare oneri non giustificati a carico del bilancio regionale e possibili elusioni della normativa in materia di limiti assunzionali degli enti dipendenti. L'Amministrazione, ad esito del contraddittorio attivato su tali rilievi, si è impegnata ad effettuare una "più puntuale vigilanza in ordine alle modalità di utilizzo degli istituti in parola da parte degli enti dipendenti, allo scopo adeguando anche eventualmente laddove necessario le relative direttive". La Sezione, pertanto, vigilerà sull'attuazione di tali adempimenti.

3.10 Le procedure per il superamento del precariato

Gli accertamenti istruttori condotti sul punto per l'anno in esame non hanno evidenziato ipotesi di applicazione dell'art. 4, comma 3, della l.r. n. 32/2018, con il quale la Regione Toscana ha introdotto una modalità di finanziamento delle assunzioni del personale precario derogatoria rispetto a quelle previste, dalla normativa statale, con l'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017.

La disposizione regionale prevede, in particolare, per gli enti dipendenti che nel triennio 2015-2017 non hanno iscritto in bilancio le risorse di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, la possibilità 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 aveva rilevato, sul punto, nella relazione sul 2019, che *“le spese per incarichi esterni non rientrano nella spesa di personale, ed anzi trovano diversa collocazione in bilancio, avendo natura di “spese per acquisto di beni e servizi” ed essendo assoggettate a limiti e tetti diversi. Dunque, è piuttosto evidente che anche la disposizione in esame, così come il richiamato art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, introdotto, si ricorda, con la legge regionale in argomento, presenta potenziali effetti elusivi dei limiti alla spesa di personale. Peraltro, il criterio previsto dal richiamato comma 3 dell’art. 4, si “aggancia” alle disposizioni introdotte con la d.g.r. n. 751/2019, anch’esse, come si è visto, derogatorie dei limiti alla spesa di personale, nella parte in cui prevedono che nel costo del personale rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa degli enti dipendenti “dovranno essere considerati i costi sostenuti per incarichi di consulenza, studio e ricerca”, (in aggiunta alla spesa di personale come da bilancio) mentre potrà essere escluso “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”.*

Sul punto, l’amministrazione ha precisato, in sede di contraddittorio, che *“la disposizione ha avuto una limitata applicazione e non è destinata ad avere ulteriore applicazione, tanto che l’Amministrazione si riserva di valutare un’eventuale abrogazione”.* Si prende atto di quanto dichiarato, ferma restando la necessità di monitorare le scelte che la Regione riterrà di adottare in futuro.

3.11 Il personale giornalista Arpat e la configurazione giuridica dell’ente

Nel corso dell’istruttoria riguardante l’inquadramento del personale regionale con CNL giornalistico, trattato in sede di giudizio di parifica del rendiconto 2019, l’Arpat aveva segnalato *“di aver da tempo in organico una unità con qualifica dirigenziale che svolge le funzioni di giornalista e che, pertanto, è iscritta alla cassa previdenziale INPGI”* evidenziando inoltre che *“l’art. 3, comma 1, della l.r. n. 68 del 18 novembre 2019 - di modifica della l.r. n. 30/2019 istitutiva -, dispone che, ai sensi dell’articolo 7 della Legge n. 132/2016, ARPAT è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico dotato di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile e quindi non rientra fra gli enti dipendenti ai sensi dell’articolo 50 dello Statuto”.*

Gli elementi informativi acquisiti per l’anno 2020 hanno evidenziato, al riguardo, che *“Il 16.3.2003 l’Agenzia assunse l’unico dipendente giornalista a seguito di concorso per Dirigente amministrativo – giornalista, provvedendo all’iscrizione all’Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani (INPGI). Il dipendente è cessato per pensionamento dal 1°4.2021. Dal punto di vista contrattuale è stato applicato il CCNL Area Dirigenza Sanitaria, Professionale, Tecnica e Amministrativa e successivamente, a seguito del CCNQ per la definizione dei comparti di contrattazione e delle relative aree dirigenziali per il triennio 2016 – 2018, il CCNL Area delle Funzioni locali triennio 2016-2018”.*

Quanto alla configurazione giuridica di ente con personalità giuridica di diritto pubblico dotato di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile, per effetto della quale il medesimo non rientrerebbe fra gli enti dipendenti della Regione Toscana, si invita la Regione a fornire, in esito al contraddittorio, elementi di giudizio utili a chiarirne la posizione, evidenziando anche la natura delle entrate proprie dell’ente e la loro provenienza, attesa anche la sua inclusione nel GAP della Regione Toscana per l’anno 2020 e nel perimetro di

consolidamento del Bilancio 2020 (come da d.g.r. n. 1520/2020). L'amministrazione non ha fornito risposta, in merito. La Sezione si riserva, pertanto, di curare approfondimenti in futuro.

3.12 Le dotazioni organiche

Richiamata la dotazione organica nella sua accezione di valore finanziario-limite massimo di spesa, che esprime, al contempo, i costi correlati al personale in servizio e quelli relativi alle nuove assunzioni programmate nel PTFP 2020-2022, è stato chiesto agli enti di comunicare, oltre ai dati riguardanti la dotazione organica e il personale in servizio, anche la quantificazione in termini finanziari delle rispettive dotazioni organiche.

Nella tabella che segue si espongono dunque i dati forniti, in sede di contraddittorio, con riserva di valutazione dei medesimi all'esito delle procedure di approvazione dei bilanci di esercizio da parte del Consiglio regionale.

L'amministrazione, peraltro, non ha fornito risposta in merito alla posizione del direttore dell'Ardsu, pertanto, anche su tale aspetto la Sezione si riserva approfondimenti in futuro.

Tab. 40 - Enti e agenzie: dotazione organica (composizione numerica e quantificazione finanziaria) e personale in servizio al 31 dicembre 2020.

Enti	Dotazione organica 2018 () Dirigenti	Dotazione organica 2019 () Dirigenti	Personale in servizio 2019 () Dirigenti	Dotazione organica 2020 () Dirigenti	Personale in servizio 2020 () Dirigenti	Valore finanziario dotazione organica 2020 (in euro)
Toscana Promozione Turistica	24(0)	24(0)	20(0)	21(0)	21(0)	871.079,00
Ardsu	406(4)	368(3)	351(1)	346(3)*	341(3)	7.460.905,19
Arpat	616(70)	616(70)	565(60)	600(62)	589(55)	33.985.067,00
Arti	493(7)	735(7)	409(6)	735(7)	506(6)	21.585.032,00
Autorità portuale regionale	18(0)	18(0)	13(0)	18(1)	14*(1)	539.448,79
Consorzio LaMMA	44(0)	44(0)	23(0)	31(0)	45*(0)	1.201.696,00
Ente Parco delle Alpi apuane	24(1)	24(1)	19(1)	24(1)	20(1)	969.823,85
Ente Parco della Maremma	32(1)	32(1)	20(1)	32(1)	22(1)*	917.039,32
Ente Parco Migliarino S.Rossore	69(0)	52(1)	43(1)	52(1)	52(1)*	1.753.638,23
Ente Terre regionali toscane	73(2)	73(2)	42(1)	73(2)	41(1)	
Irpet	29(6)	32(6)	30(5)	38(6)	34(6)*	1.912.556,00
Totali	1828(91)	2018(91)	1535(76)	1938/(83)	1685(75)	

*Ardsu: dotazione al 1° luglio 2020, da chiarire la posizione del direttore (sembrerebbe fuori DO, nel 2019 è stato segnalato a TD);

Autorità portuale regionale: inclusi 2 comandi da RT, 1 comando da Comune di Camaiore e 5 distacchi (di cui 1 p.t. 40 per cento) da RT;

Ente Parco della Maremma: inclusa una Alta specializzazione fuori dotazione organica;

Ente Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli: inclusi 9 dipendenti distaccati da SGPR (in comando presso RT) e 2 dipendenti distaccati (part time) da RT;

Irpet: incluse 1 unità dirigenziale a TD e 1 unità comparto a TD su Progetti europei fuori DO.

Fonte: dati forniti dai singoli Enti.

3.12.1 Il personale fuori dotazione organica

La documentazione acquisita in sede istruttoria ha evidenziato la presenza, presso l'Ente Parco della Maremma, di un dipendente collocato al di fuori della dotazione organica, assunto

con un “contratto di alta specializzazione ai sensi dell’art.37 del Regolamento degli uffici e dei servizi, trattamento economico applicato trattamento tabellare CCNL dirigenti Funzioni locali, integrato da una indennità ad personam (€ 10.000,00), per un totale complessivo annuo al 31/12/2020 di € 53.928,81”.

A fronte delle deduzioni fornite dall’ente, nel corso del contraddittorio, riguardanti sostanzialmente la legge istitutiva dell’ente parco e il proprio regolamento interno degli uffici e dei servizi, la Sezione ritiene necessario un approfondimento, in futuro, sulla compatibilità delle richiamate disposizioni con la normativa statale, in materia di limiti agli incarichi esterni.

3.13 La spesa di personale

La documentazione acquisita nel corso dell’istruttoria non ha fatto emergere elementi di novità nelle azioni intraprese dall’amministrazione a fronte delle criticità evidenziate finora dalla Sezione, in generale, sul quadro di direttive impartite agli enti in materia e, in particolare, sulla situazione dei due enti, Consorzio Lamma e Autorità portuale regionale, che avevano fatto registrare il superamento del rispettivo limite alla spesa di personale. L’amministrazione, anzi, ha confermato nella Nota di aggiornamento al DEFR 2020 (e anche in quella al DEFR 2021) gli indirizzi e le modalità operative di contenimento dei costi già individuate con la d.g.r. n. 791/2020 che erano stati ritenuti potenzialmente elusivi della normativa statale di settore nelle precedenti relazioni in sede di giudizio di parifica sui rendiconti 2018 e 2019 e che avevano fatto emergere criticità con particolare riguardo al Consorzio Lamma e all’Autorità portuale regionale.

In particolare, la Sezione, oltre ad aver rappresentato la necessità di ricostruire “la spesa del personale per gli esercizi 2016/2018 secondo quanto riportato nell’allegato A alla delibera n. 751 citata ossia, tenendo conto delle voci di spesa che rilevano ai fini del rispetto dei limiti di spesa disposti dal legislatore nazionale” aveva evidenziato “le proprie perplessità sulla parte della delibera n. 751 del 2019 in cui si esclude 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. Tale “eccezione” alla quantificazione della spesa rilevante individuata dalla normativa vigente non trova aggancio normativo nel sistema attualmente vigente nell’ordinamento e lascerebbe uno spazio ampio alla discrezionalità della Giunta tale da vulnerare, di fatto, la disciplina relativa ai tetti di spesa eludendo i limiti di spesa”.

Conclusivamente, era stato rilevato che “nel complesso, si può sostenere che le disposizioni fin qui esaminate, introdotte con la l.r. n. 32/2018 e con la d.g.r. n. 751/2019 con riguardo alla quantificazione del costo del personale, prevedendo rimodulazioni di voci di spesa aventi diversa natura, diversa classificazione in bilancio e diversi tetti di spesa, delineano un quadro sistematico derogatorio della legislazione nazionale vigente in materia, dal quale possono scaturire effetti elusivi della stessa. Per tale ragione, peraltro, il delineato assetto non può trovare spazio, né giustificazione, nella facoltà, pur riconosciuta alle regioni dalla Corte costituzionale, di rimodulare, nell’ambito della propria autonomia e nel rispetto dei tetti complessivi di spesa previsti dalla normativa statale, singoli limiti posti su talune voci di spesa (nella specie, spese di funzionamento).

Alla luce di quanto esposto, è necessario che la Regione riconsideri le disposizioni adottate, onde evitare possibili incrementi della spesa di personale oltre i limiti consentiti”.

Peraltro, a fronte della richiesta, avanzata in fase istruttoria, di riferire in merito alle *“eventuali iniziative adottate, o in corso di valutazione, in materia, tenuto conto delle criticità evidenziate dalla Sezione nel Cap. VII della Relazione al rendiconto 2019”*, l’ente si è limitato a segnalare che *“per quanto riguarda Autorità portuale, in assenza di diverse indicazioni, abbiamo continuato a considerare come “non disponibile” il riferimento al valore medio del triennio 2011-2013. Con riferimento alle criticità evidenziate per il Lamma si rinvia al punto 4”*.

Relativamente poi alla richiesta di riferire sulle verifiche condotte in ordine al rispetto del limite di spesa ex art. 1, comma 557-*quater*, della l. n. 296/2006, la Direzione regionale competente ha dedotto nei seguenti termini: *“... possiamo riferire solo degli esiti dell’istruttoria effettuata in sede di approvazione del bilancio preventivo 2020. Con riferimento ai bilanci consuntivi 2020 alcuni enti non hanno ancora completato il processo di adozione degli stessi e pertanto non possiamo ancora esprimere una valutazione conclusiva poiché i procedimenti istruttori sono appena iniziati.*

Con riferimento agli esiti istruttori dei bilanci preventivi possiamo confermare che solo per l’Ente regionale *“Lamma”* è stato verificato il mancato rispetto del limite di cui all’art. 1, comma 557 e segg. della legge 296/2006. In sede di istruttoria veniva evidenziato il superamento del limite di spesa suddetto e veniva quantificato per gli anni 2016 - 2018 uno superamento cumulato del tetto di spesa pari a 360.000,00 euro, da recuperare sul totale dei costi di produzione negli esercizi 2020 e 2021, secondo le indicazioni delineate nella d.g.r. n. 751/2019. Pur evidenziando tali rilievi istruttori si aveva la consapevolezza che, anche se diluito negli anni, il recupero del mancato risparmio sarebbe stato molto difficile e se attuato in un solo esercizio avrebbe potuto compromettere la piena operatività dell’Ente. Non siamo ancora in grado di riferire l’esito dell’istruttoria sul Bilancio di esercizio 2020 per le motivazioni già espresse”.

Nel 2020 è intervenuta, inoltre, una ulteriore autorizzazione, questa volta con legge regionale, la n. 66 del 23 luglio 2020, che reca *“Disposizioni in materia di funzioni di ente Terre regionali toscane. Modifi che alla l.r. 80/2012”*. In particolare, con l’art. 6, commi 2 e 3, *“Il direttore dell’ente Terre regionali toscane, entro trenta giorni dall’entrata in vigore della presente legge, presenta alla Giunta regionale una proposta di rimodulazione della dotazione organica dell’ente entro il limite di spesa massima potenziale della dotazione organica da ultimo adottata. La Giunta regionale, con deliberazione, approva la proposta di rimodulazione della dotazione organica di cui al comma 2 ed autorizza il direttore ad attuare le procedure per la copertura dei posti non effettivamente coperti da concludersi entro un anno”*.

Di seguito, si espongono i limiti alla spesa di personale accertati con la d.g.r. n. 791/2020, segnalando che l’amministrazione ha ritenuto di non includere nell’elenco degli enti da considerare a tal fine, l’Arti, in quanto *“rientra nelle previsioni di cui all’art. 20, comma 7, della Legge 28/2018 e cui si applicano le disposizioni di cui all’art. 9, comma 6, del d.l. n. 78/2010 convertito con Legge 122/2010”* e l’Arpat in quanto *“l’articolo 3 della l.r. n.68 del 18 novembre 2019, che modifica la l.r. n.30/20019 istitutiva di ARPAT ... al comma 1, dispone che ai sensi dell’articolo 7 della legge n. 132/2016, ARPAT è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico dotato di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile e quindi non rientra fra gli enti dipendenti ai sensi dell’articolo 50 dello Statuto”*.

Tab. 41 - Enti dipendenti: spesa di personale 2016 e spesa media del triennio 2011-2013. (in euro)

Ente dipendente	Spesa personale 2016	Spesa media del triennio 2011-2013 (ex art. 3, comma 5. d.l. n. 90/2014 convertito in l. n. 114/2014)
Autorità portuale regionale	377.604,12	non definibile
Irpet	1.745.906,00	1.912.566,67
Ente terre regionali toscane	1.130.960,00	1.330.488,33
Ente parco delle Alpi Apuane	981.425,89	1.047.349,14
Ente parco della Maremma	943.370,87	940.241,74
Ente parco Migliarino San Rossore	1.900.943,45	1.952.127,37
Toscana promozione turistica	1.155.605,00	2.139.430,67
Consorzio Lamma	1.002.241,14	971.138,06
Ardsu	13.431.476,44	14.716.144,37

Fonte: d.g.r. n. 791 del 29 giugno 2020.

Infine, in attesa di ricevere gli atti di approvazione dei bilanci di esercizio 2020, unitamente alle relazioni allegate inclusi gli eventuali rilievi istruttori, si forniscono gli elementi informativi, acquisiti nel corso dell'istruttoria e allo stato disponibili, sul Consorzio Lamma, sull'Autorità portuale e sull'Ente terre regionali toscane.

3.13.1 Il Consorzio Lamma

L'amministrazione ha fornito una prima ricostruzione della situazione dell'ente, ed ha successivamente inoltrato una relazione della Direzione Difesa del Suolo e Protezione civile, competente per materia.

In particolare, il Settore Programmazione e controllo finanziario ha evidenziato che *“Con riferimento alla dinamica della spesa del personale, in sede di Bilancio di esercizio 2019 è stato rilevato un mancato rispetto del limite di cui all'art. 1, comma 557 e segg. della legge 296/2006 e anche del limite regionale costituito dalla spesa del personale anno 2016.*

In particolare la spesa del personale per l'anno 2019 è stata quantificata in € 1.254.994,00 euro quindi superiore al limite nazionale che era stato rideterminato pari a € 971.138,06.

Questa situazione è stata in parte determinata da una precedente ed erronea determinazione della spesa del personale che comprendeva anche la spesa del personale che l'altro soggetto consorziato (CNR) conferiva “in natura” all'ente. Solo nel 2019, ... erano stati ridefiniti i criteri e rideterminata la spesa media del triennio (2011-2013) del personale. A seguito di tale ricalcolo del limite nazionale in sede di verifica è stato determinato anche un effetto cumulato del superamento del tetto nazionale negli anni 2016-2019, pari a € 643.685,65. L'effetto cumulato del superamento del limite regionale (spesa del 2016) è stato determinato in € 522.164,34.

Nei rilievi istruttori contenuti nel parere al bilancio 2019 si dà atto delle dichiarazioni fatte dall'Ente che esprimeva le difficoltà oggettive incontrate per il raggiungimento degli obiettivi di contenimento dei costi generali, sia di quelli indicati per l'anno 2018 che di quelli emersi in sede di istruttoria 2019, evidenziando che per essere attuati pienamente, si sarebbe dovuta ridurre l'operatività del Consorzio. Nelle conclusioni si prospettava quindi l'emanazione di indirizzi da parte della Giunta che in qualche modo indicasse un percorso temporale congruo per il rispetto dei limiti di spesa attraverso una riduzione dei costi di produzione”.

La Direzione Difesa del Suolo e Protezione civile ha, altresì, evidenziato che *“Nella Decisione e Relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2017, la Corte dei Conti - Sezione Regionale di controllo per la Toscana, ha posto l'accento in ordine all'adozione di due distinte – ma speculari – norme con le quali è stato previsto l'aumento delle dotazioni organiche dell'Autorità portuale regionale e del Consorzio LaMMA. Nel caso dell'Autorità portuale regionale, la Corte costituzionale (con sentenza n. 1 del 2018) ha, infatti, dichiarato l'illegittimità dell'art. 9 della l.r. n. 72/2016, con la quale era stato appunto previsto l'incremento della pianta organica, in quanto norma ritenuta in contrasto con l'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015. A tal proposito occorre ricordare che l'Amministratore Unico del Consorzio, nel corso del 2019, ha provveduto all'annullamento d'ufficio delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale, pubblicate nel corso del 2018”*.

L'ente stesso, in esito all'istruttoria avviata per l'anno 2020, ha riferito limitatamente alla programmazione dei fabbisogni e all'attuazione del PTFP 2019-2022, segnalando l'assunzione di un funzionario appartenente alle categorie protette e l'attivazione di 3 rapporti di lavoro flessibile a tempo determinato per lo svolgimento di attività nell'ambito di Progetti europei finanziate dunque da fonti esterne.

3.13.2 L'Autorità portuale regionale

Per tale ente, è stato riferito che: *“in sede di esame del Bilancio 2019 è stato verificato che effettivamente l'Ente ha assunto 5 unità di personale che risultavano precedentemente in posizione di comando dal Comune di Viareggio. Il costo del personale calcolato secondo la circolare Mef 9/2006, per l'annualità 2019 è stato definito in € 514.091,02, determinando un maggior costo del personale rispetto al 2016 (€ 377.904,12) di € 136.186,90, quindi in misura minore rispetto a quanto autorizzato con la suddetta l.r. n. 73/2018 e confermato con d.g.r. n. 255/2019. Pertanto alla luce di quanto ricostruito in sede istruttoria il superamento del tetto - costo del personale anno 2016 - è stato preventivamente autorizzato dalla Giunta”*.

Gli elementi informativi comunicati dall'ente stesso, in esito alla istruttoria condotta per il 2020, hanno posto in evidenza che *“L'Autorità Portuale non dispone di capacità assunzionale in quanto non risultano resti assunzionali poichè le cessazioni di personale intervenute negli anni 2015 e 2016 hanno riguardato due unità comandate dal Comune di Viareggio e pertanto le stesse costituiscono risorse assunzionali dell'ente di provenienza, pertanto le sole assunzioni possono avvenire con procedura di mobilità con enti sottoposti agli stessi limiti assunzionali al fine di non comportare maggiore spesa pubblica.”* e che la Regione Toscana *“con propria legge regionale 27 dicembre 2018, n. 73, (art. 6) autorizza l'Autorità Portuale Regionale a procedere, nell'anno 2019, all'assunzione di personale tramite procedure di mobilità da altri enti a loro volta sottoposti ai limiti assunzionali ... entro i limiti della spesa massima potenziale della dotazione organica da ultimo adottata”* autorizzando la copertura degli *“oneri di cui al comma 1, stimati in euro 250.000,00 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021. ... Vengono quindi assunti con procedura di mobilità volontaria esterna ai sensi dell'art. 30 comma 2 bis del d.lgs. n. 165/2001 cinque dipendenti dal Comune di Viareggio, già in servizio nell'ente in posizione di comando con decreti del Segretario Generale n. 146, 147, 148, 149, 150 del 22/11/2019. Vengono pertanto rispettati i limiti della spesa massima potenziale della dotazione organica da ultimo adottata”*.

3.13.3 L'Ente Terre regionali toscane

L'art. 6, commi 2 e 3, della l.r. n. 66/2020 citata, autorizza il direttore dell'ente Terre regionali toscane a presentare *“entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, ... alla Giunta regionale una proposta di rimodulazione della dotazione organica dell'ente entro il limite di spesa massima potenziale della dotazione organica da ultimo adottata. La Giunta regionale, con deliberazione, approva la proposta di rimodulazione della dotazione organica di cui al comma 2 ed autorizza il direttore ad attuare le procedure per la copertura dei posti non effettivamente coperti da concludersi entro un anno”*. Il comma 1 dell'articolo 7 della citata legge, inoltre, stanziava a tal fine specifiche risorse, quantificate in euro 225.000,00 per l'anno 2020 ed in euro 450.000,00 per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

La disposizione nasce dall'esigenza di assicurare lo svolgimento delle maggiori funzioni assegnate all'ente, tra cui la *“promozione della legalità”* da attuarsi tramite la gestione, diretta o indiretta, delle aziende agricole ed in particolare della azienda agricola di Suvignano (SI), di proprietà della Società Agricola Suvignano Srl., le cui quote sociali sono state trasferite, a titolo gratuito, all'ente Terre regionali toscane, da parte dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC).

Nella relazione tecnico finanziaria allegata alla proposta di legge si specifica che, a fronte della dotazione organica di n. 75 posti, adottata con delibera di Giunta Regionale 22 luglio 2013, n. 621, *“attualmente l'Ente Terre Regionali Toscane impiega n. 46 persone di cui 11 unità distaccate dalla Regione Toscana. Pertanto ... risulta possibile allo stato attuale dei fatti, pur nell'ambito della spesa potenziale massima prevista, procedere ad una rimodulazione della dotazione organica stessa, autorizzando il direttore dell'ente ad attuare le procedure per la copertura dei posti non effettivamente coperti da concludersi entro un anno”*. L'ente nel corso degli anni non ha più coperto il turn over, determinandosi una forte contrazione del numero del personale dipendente e nel 2018 inoltre l'Ente ha ricevuto in assegnazione a titolo gratuito le quote della Società Suvignano Srl, importante azienda agricola di oltre 630 ettari sottratta alla criminalità organizzata a seguito di confisca”.

Allo stato attuale, tuttavia, nella relazione acquisita in fase istruttoria, l'ente ha riferito di aver rispettato gli indirizzi contenuti nella Nota di aggiornamento al DEF 2020, ovvero *“il mantenimento della spesa per il personale”, nonché quanto indicato dall'ex art. 3, comma 5 DL n. 90/2014 convertito in Legge n. 114/2014, ovvero il rispetto del tetto medio di spesa per il personale relativo al triennio 2011-2013. Tali tetti di spesa per Ente Terre sono pari a 1.130.960,00 euro in riferimento al 2016 e a 1.330.488,33 euro in riferimento alla media del triennio 2011-2013”* ed ha indicato il personale in servizio al 31 dicembre 2020 in complessive 30 unità (di cui 1 dirigente) cui devono aggiungersi n. 11 dipendenti distaccati dalla Regione Toscana. L'ente ha inoltre precisato che tutte le assunzioni del 2020 *“per un costo totale di euro 183.364,00 trovano copertura con la capacità occupazionale approvata con Delibera Regione Toscana n. 791 del 29/06/2020 (euro 203.527,11)”*. Alla relazione è allegato il PTFP 2020-2022 adottato con decreto del Direttore n. 54 del 13 luglio 2020, nel quale sono previste assunzioni per 11 unità nel triennio, per una spesa complessiva stimata in euro 384.513, a fronte di cessazioni di 7 unità di personale previste nel triennio. Il Piano, peraltro, non contiene, come avrebbe dovuto, l'esplicita approvazione o indicazione della dotazione organica rimodulata in merito alla quale, pertanto, sono state chieste chiarimenti. In esito a tale richiesta l'Amministrazione ha rappresentato che la

dotazione organica vigente è quella approvata con d.g.r. n. 621/2013, finora mai modificata, che conta complessivi 75 posti, e che il personale in servizio al 31/12/2020 era pari a n. 41 unità, di cui 30 dipendenti dell'ente terre regionali toscane e 11 dipendenti della Regione Toscana distaccati presso l'ente (con oneri a carico del bilancio regionale) ai sensi dell'art. 29 l.r. n. 1/2009. Alla data odierna, a seguito delle assunzioni avvenute nel 2021, il personale in servizio è pari a 44 unità, tra cui sono comprese le 11 unità distaccate dalla Regione. Dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 66/2020 il Direttore, sulla base di quanto *“stabilito dall'articolo 6, comma 2, ... con proprio decreto n. 74 del 11 settembre 2020 ha presentato alla Giunta regionale una proposta di rimodulazione della dotazione organica dell'ente.... con successiva nota della Direzione Agricoltura e Sviluppo Rurale ... viene segnalato che a seguito di un confronto congiunto con la Direzione competente in materia di personale e di bilancio, è emerso che la proposta necessita di essere rivista al fine di assicurare che la maggiore spesa per il personale rispetti il tetto massimo fissato dal legislatore nazionale. A seguito di tali osservazioni e di diversi incontri con le direzioni agricoltura, personale e bilancio la proposta è stata sospesa...in questa fase è in studio una nuova proposta di dotazione organica il cui costo rientra entro il limite di spesa massima potenziale della dotazione organica disposta con Delib GR 621/13, rispettando al contempo il valore medio della spesa del personale sostenuta nel triennio 2011-2013, ex art.1, comma 557 e ss. della Legge n. 296/2006.”*

È stato chiarito, inoltre, che in conseguenza delle assunzioni già effettuate nel corso del 2021 (a conclusione delle procedure avviate sulla base del PTFP anno 2020) l'ente sosterrà a regime²⁵³ una spesa annuale di euro 1.228.332,00, superando, così, il tetto di spesa del 2016 (pari a euro 1.130.960,00) assegnato agli enti dipendenti, con la delibera g.r. n. 791/2020, in aggiunta al tetto di spesa previsto dal legislatore nazionale (spesa media del triennio 2011-2013 che, per l'ente terre regionali toscane, è pari a euro 1.330.488,33). Per questo motivo è *“in corso di predisposizione la richiesta alla Giunta Regionale di poter derogare al limite imposto dalla Deliberazione del Consiglio Regionale n. 78/2020, riguardante il mantenimento al livello 2016 della spesa per il personale (pari a 1.130.960,00) ferma restando la conferma del tetto di spesa del personale disposto dal legislatore nazionale”*.

La Sezione, si riserva di monitorare, in occasione del successivo giudizio di parifica, gli effetti della rimodulazione della dotazione organica programmata e dell'attuazione dei conseguenti piani assunzionali sui tetti di spesa e sui limiti alle capacità assunzionali.

Si conferma, inoltre, la necessità di effettuare, a cura dell'ente e dell'amministrazione regionale, una rigorosa verifica in merito all'esistenza dei presupposti previsti, dalla normativa statale, per l'utilizzo dell'istituto del distacco di personale. Si rinvia, al riguardo, alle indicazioni fornite nel precedente paragrafo, in cui è stata affrontata la problematica del distacco e del comando nei rapporti tra Regione e enti dipendenti, ricordando che, secondo la giurisprudenza costituzionale, 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) e che un'applicazione non corretta dell'istituto, in assenza dei relativi presupposti, potrebbe

²⁵³ L'impatto, a regime, della spesa indicata si avrà a partire dal 2022 in considerazione del fatto che le assunzioni si sono concretizzate nel corso dell'anno 2021 e, pertanto, in tale annualità la spesa aggiuntiva inciderà solo in dodicesimi, in proporzione al numero di mesi di servizio prestato, fino al 31/12/2021, dai nuovi assunti.

ingenerare oneri non giustificati a carico del bilancio regionale e possibili elusioni della normativa in materia di limiti assunzionali degli enti dipendenti.

3.14 Il sistema di nomine dei direttori degli enti

La Regione Toscana, nell'intento di adeguarsi alle indicazioni della Sezione che - in occasione dei precedenti giudizi di parifica - ha ritenuto ingiustificato il sistema dello *spoil system* in relazione ai dirigenti con funzioni gestionali, ha eliminato tale sistema, con la l.r. n. 3/2019, per i dirigenti regionali responsabili di settore, e con la recente l.r. n. 22/2021 per i Direttori, adeguandosi, così, ai principi previsti, in materia di dirigenza, dall'art. 19 TUIPI.

Nonostante l'adeguamento ai precedenti rilievi della Sezione lo *spoil system*, tuttavia, è stato mantenuto nei confronti dei direttori degli enti strumentali, le cui leggi istitutive - in combinato disposto con la l.r. n. 5/2008 - collegano la durata dell'incarico dirigenziale (massimo 5 anni) a quella dell'organo di governo politico regionale. La Sezione ritiene, tuttavia, che anche in relazione al sistema di nomine dei direttori degli enti strumentali della regione debba essere recepito l'orientamento della giurisprudenza costituzionale che ha eliminato il meccanismo di *spoil system* con riferimento agli incarichi dirigenziali che comportano l'esercizio di compiti di gestione. Anche per tali incarichi, pertanto, dovrà essere eliminata la nomina fiduciaria e la durata degli incarichi dovrà essere adeguata alle previsioni della normativa statale, con l'introduzione della durata minima non inferiore a tre anni. A seguito di tali osservazioni l'amministrazione, in esito al contraddittorio, ha preso atto di quanto osservato riservandosi *"di procedere, previa ricognizione, ad una conseguente adozione di linee di indirizzo laddove ritenuto necessario, allo scopo adeguando anche eventualmente le relative direttive"*. La Sezione vigilerà sull'attuazione degli interventi correttivi richiesti.

4 Conclusioni

L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

La dotazione organica regionale, composta dalle dotazioni della Giunta regionale e Artea e del Consiglio regionale, al 31 dicembre 2020 ha una consistenza di 3.523 posti, di cui 125 di livello dirigenziale, a fronte dei 3.530 posti, di cui 125 di livello dirigenziale oltre al posto di direttore dell'Agenzia per le attività di informazione degli organi di governo della Regione, definiti al 1° gennaio 2020. Il decremento di 7 posti è dovuto in parte (3 posti) alla rimodulazione operata dalla Giunta regionale con il proprio Piano triennale di fabbisogno del personale 2020-2022, adottato con delibera n. 795 del 29 giugno 2020, e, per la restante parte, alla soppressione di 4 posti della dotazione organica dell'Agenzia di informazione, per effetto della l.r. 24 luglio 2020, n. 69, che ha disposto l'inquadramento del personale giornalista nell'ambito del CCNL Funzioni Locali, abrogando parzialmente e modificando la precedente normativa regionale (l.r. n. 43/2006 e l.r. n. 9/2011).

Al 1° gennaio 2020, infatti, il complessivo organico regionale era composto anche dalle distinte dotazioni dell'Agenzia per le attività di informazione degli organi di governo della Regione Toscana e dell'Ufficio Stampa del Consiglio regionale, che sono confluite, con decorrenza 30 luglio 2020, nelle rispettive dotazioni della Giunta regionale e del Consiglio regionale, in attuazione della citata l.r. n. 69/2020. Contestualmente, i posti da giornalista sono stati ridotti da 26 a 22.

La modifica legislativa è intervenuta al fine di dare adeguato riscontro ai rilievi formulati dalla Sezione in sede di giudizio di parifica sul rendiconto 2019, con particolare riferimento al personale inquadrato nel ruolo "giornalisti", cui veniva applicato il CNLG in luogo di quello, meno oneroso, del comparto Funzioni Locali. Su analoghe normative regionali si era pronunciata, peraltro, la Corte costituzionale, con le sentenze n. 10 e 81 del 2019 e n. 110 del 2020, dichiarandone l'illegittimità costituzionale.

La riconduzione del personale giornalista alla dotazione organica dell'ente è stata effettuata con delibera della Giunta regionale n. 1348 del 2 novembre 2020 e con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 65 del 12 novembre 2020, limitatamente ai giornalisti in servizio alla data di entrata in vigore della legge stessa (30 luglio 2020); il relativo incremento è stato, in particolare, di n. 22 unità, di cui 13 confluite nella dotazione della Giunta e 9 in quella del Consiglio. In tale fase, sono stati soppressi 4 posti della dotazione dell'Agenzia di informazione, tra cui il posto di direttore, in sostituzione del quale la l.r. n. 69/2020 ha previsto la figura del "responsabile", come posizione dirigenziale del ruolo regionale. A seguito del nuovo inquadramento nell'ambito del CCNL Funzioni Locali, al personale interessato è stato riconosciuto, con la citata d.g.r. n. 1348/2020, un assegno *ad personam*, riassorbibile con i futuri incrementi retributivi, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 160 della l. n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020).

Si registra, peraltro, un decremento anche nella consistenza del personale regionale effettivamente in servizio al 31 dicembre 2020, che, quantificata in via provvisoria, in sede di redazione del conto annuale 2020 (dati Sico in corso di elaborazione), risulta pari a n. 3.303,11

unità di personale, a fronte di n. 3.460,59 dipendenti in servizio al 31 dicembre 2019. Ciò è dovuto sostanzialmente al “rallentamento delle procedure concorsuali attivate dall’ente”, causato dalla emergenza epidemiologica da Covid-19.

Nel complesso, infatti, le politiche assunzionali da perseguire dall’ente nell’anno 2020 prevedevano, già a partire dalla programmazione triennale 2019-2021, un consistente rilancio delle assunzioni (di 354 unità di personale), in merito alle quali è stata verificata non solo la coerenza con le attuali logiche programmatiche dei fabbisogni di personale ma anche il rispetto dei limiti della nuova capacità assunzionale, che trova fondamento - in applicazione dell’art. 33 del d.l. n. 34/2019 (“decreto crescita”) e del d.m. attuativo del 3 settembre 2019 - nella sostenibilità finanziaria della relativa spesa.

In tale ambito, per il triennio 2020-2022, sia il Consiglio regionale sia la Giunta 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, previa acquisizione del parere favorevole del Collegio dei revisori (n. 82 del 19 giugno 2020). In particolare, il Consiglio ha provveduto con deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 45 del 2 luglio 2020 e la Giunta con delibera n. 795 del 29 giugno 2020.

La capacità assunzionale dell’ente è rilevabile, peraltro, per entrambe le strutture, nel PTFP approvato dalla Giunta, ove è correttamente indicato l’importo massimo utilizzabile, per il 2020, pari a euro 16.102.048. L’amministrazione regionale, infatti, può disporre di risorse per assunzioni di personale a tempo indeterminato nella misura massima del 10 per cento della spesa di personale del 2018 (attestata nell’importo di euro 161.020.480) in quanto presenta un valore del 9,32 per cento nel rapporto spesa di personale 2018/media entrate correnti 2016/2018 e, pertanto, si colloca al di sotto del valore soglia - limite di sostenibilità finanziaria - dell’11,5 per cento, individuato, per la Regione Toscana, dal d.m. 3 settembre 2019. A fronte di tale capacità finanziaria, l’ente ha destinato alle assunzioni, per il 2020, risorse per complessivi euro 2.797.639, di cui 2.373.399 euro relativi alla Giunta regionale e 424.240 euro riguardanti il Consiglio regionale, ben ampiamente, dunque, entro il limite suddetto.

Parimenti positivo è il giudizio espresso dalla Sezione a seguito della presentazione della proposta di legge per l’abrogazione dell’art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, che aveva istituito la “capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti”. La Sezione si era espressa sui contenuti di tale norma sin dal momento della sua adozione, ritenendoli potenzialmente elusivi dei limiti alla spesa di personale e ravvisando nella relativa applicazione “un allarmante sistema di deroghe alla normativa statale di settore”. Nel corso del contraddittorio, infatti, l’amministrazione ha comunicato che “la Giunta regionale si è fatta promotrice di un’iniziativa legislativa tesa all’abrogazione della norma contestata (PDL n. 48/2021), ad oggi alla disamina consiliare”.

I PTFP esaminati, nel rispetto di quanto previsto dalle richiamate disposizioni del d.lgs. n. 165/2001 e dal d.m. 8 maggio 2018, 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. In futuro, tuttavia, occorrerà esplicitare gli ulteriori elementi richiesti dai commi 2 e 3 dell’art. 6 citato, ovvero i costi correlati al personale in servizio, i costi delle assunzioni programmate e la

valorizzazione, in termini finanziari, della dotazione organica. Il PTFP redatto dal Consiglio regionale dovrà, inoltre, indicare, espressamente, le cessazioni intervenute nell'anno di riferimento e le risorse finanziarie destinate all'attuazione del Piano stesso.

Come già detto lo stato di attuazione dei medesimi ha evidenziato un (prevedibile) forte divario tra le assunzioni realizzate nel 2020, rispetto a quelle programmate nei due PTFP 2019-2021 e 2020-2022, determinato sostanzialmente dalle disposizioni emergenziali intervenute per contrastare la pandemia da Covid-19. Nello specifico, a fronte delle assunzioni programmate, di 44 unità di personale per il Consiglio regionale e di 310 unità per la Giunta regionale, risultano attuate 15 assunzioni dal Consiglio e 45 assunzioni dalla Giunta.

Anche le ulteriori verifiche condotte sull'aggregato di spesa relativo al personale regionale portano la Sezione ad esprimere un giudizio positivo con riguardo, in particolare, al rispetto dei limiti "storici" allo stato vigenti, costituiti dal limite di spesa complessiva ex art. 1, comma 557-quater, della l. n. 296/2006, dal limite alla spesa di personale a tempo determinato e dal limite all'ammontare dei Fondi per il trattamento accessorio del personale.

Quanto al limite generale della spesa di personale, intesa nel suo complesso, previsto dall'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006 e costituito dal valore della spesa media di personale sostenuta nel triennio 2011-2013, che per l'amministrazione regionale risulta pari, in valore assoluto a 161,57 milioni, gli impegni complessivamente assunti dall'amministrazione, nel 2020, ammontano a 136,30 milioni (al netto della spesa relativa al personale ex provinciale, di 41,24 milioni), attestandosi su un valore inferiore di oltre 25 milioni rispetto al suddetto limite.

Con riguardo alla spesa di personale a tempo determinato, assoggettata al limite ex dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, il limite di spesa vigente nel 2020 è pari all'importo di euro 15.741.022, corrispondente alla spesa sostenuta nel 2009 (di euro 16.573.297), stabilmente decurtata della quota di euro 832.275,01, utilizzata dall'amministrazione per finanziare le assunzioni di personale precario attuate negli anni 2018 e 2019. I dati forniti dall'amministrazione in sede istruttoria evidenziano una spesa complessiva, sostenuta a tale titolo, di euro 9.645.480. Anche per tale voce di spesa si registra, pertanto, un valore nettamente inferiore al relativo limite. Questa tipologia di spesa, include, peraltro, il personale assegnato alle strutture di supporto agli organi politici, tra cui le segreterie dei Gruppi consiliari, il cui costo complessivo, di euro 2.128.535 conferma, anche per l'anno 2020, il costante decremento registratosi a partire dal 2015, ovvero dall'anno in cui si sono prodotti gli effetti della l.r. 27 dicembre 2012, n. 83, recante "*Disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari*", che ha introdotto misure di contenimento di tale spesa. Inoltre, i dati acquisiti in sede istruttoria relativamente al *budget* di spesa assegnato ai singoli gruppi, evidenziano risparmi di spesa ottenuti da ciascun gruppo, per un importo totale di euro 272.893,63.

Il rispetto dei vincoli di finanza pubblica è stato assicurato anche relativamente alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale regionale. La quantificazione del Fondo per le risorse decentrate del personale non dirigente, anno 2020, e quella del Fondo della dirigenza, infatti, sono state effettuate nel rispetto del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, per effetto del quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2016.

Il suddetto limite "storico" del 2016, è stato ricalcolato, dall'amministrazione regionale, per entrambi i Fondi, ai fini del relativo adeguamento, per l'anno 2020, in attuazione dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 "per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018".

Al fine di assicurare il rispetto del suddetto limite l'Amministrazione ha dovuto effettuare una decurtazione su entrambi i fondi che, pertanto, sono stati rideterminati, in sede consuntiva, nei rispettivi importi di euro 8.400.336 per il Fondo della dirigenza e di euro 32.113.315 per il Fondo delle risorse decentrate del personale del comparto.

L'analisi delle voci di destinazione del Fondo relativo al personale del comparto ha evidenziato alcune criticità, in relazione alle procedure di attribuzione delle progressioni economiche orizzontali (PEO). L'art. 23 comma 2 del d.lgs. n. 150/2009 (Riforma Brunetta) prevede espressamente che le PEO siano attribuite in modo selettivo, ad una "quota limitata di dipendenti". Tale vincolo è stato confermato espressamente in sede contrattuale, dall'art. 16 co. 2 CCNL 21 maggio 2018, ed è stato indicato, nella circolare RGS n. 15 del 16 maggio 2019, nel limite massimo del 50 per cento degli aventi diritto a partecipare alle procedure selettive. Le PEO 2020 programmate per il personale regionale risultano, apparentemente, coerenti con il limite del 50 per cento dei potenziali beneficiari ma, di fatto, il relativo meccanismo attuativo conduce ad un risultato finale difforme da quello voluto dalla normativa statale. Si osserva, infatti, che in relazione ad alcune categorie e posizioni economiche di inquadramento, le progressioni sono state previste per un numero di dipendenti corrispondenti al 100 per cento dei potenziali beneficiari o, comunque, in percentuali superiori al 50 per cento.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte appare auspicabile, in prospettiva, la riconduzione dell'istituto contrattuale alla logica e alle finalità per le quali è stato introdotto dalla contrattazione nazionale e al rispetto del principio di attribuzione selettiva degli incentivi economici previsto dalla normativa statale.

L'Amministrazione, a seguito dei rilievi formulati, ha replicato "come, allo stato, non sussista alcuna interpretazione, in via giurisprudenziale come dottrinale, né orientamenti applicativi da parte di ARAN, che escludano il citato carattere selettivo in ragione della definizione dei contingenti di personale per categoria e posizione economica", concludendo che "fermo quanto sopra, sarà cura di questa Amministrazione operare, nell'ambito delle future selezioni per l'attribuzione delle progressioni economiche al personale regionale, nel rispetto dei suggerimenti operativi di codesta rispettabile Corte".

La Sezione si riserva di monitorare le modalità di applicazione dell'istituto e i relativi effetti in occasione del successivo giudizio di parifica.

Elementi di criticità sono stati individuati anche in relazione agli aggregati di spesa del personale dirigenziale, per effetto della collocazione della dirigenza apicale fuori dotazione organica. Le verifiche sui relativi atti di inquadramento giuridico ed economico hanno evidenziato, oltre alla collocazione extra dotazione, anche l'attribuzione di un trattamento retributivo differente e più elevato rispetto a quello previsto per la restante dirigenza regionale (dirigenti responsabili dei vari settori), alla quale viene applicato, invece, il CCNL ingenerando, al contempo, dubbi di legittimità costituzionale sulla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 "Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale" e sulla legge regionale 8 gennaio

2009, n. 1 “Testo Unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale”, autorizzative di tali spese; dubbi che, se confermati, avrebbero potuto indurre la Sezione a non procedere alla parifica dei relativi capitoli.

La Sezione, tuttavia, sulla base degli elementi acquisiti in sede istruttoria e ad esito del contraddittorio attivato con l'Amministrazione, ritiene che le criticità rilevate siano state superate, in parte per effetto dell'intervenuta approvazione della recente legge regionale 6 luglio 2021, n. 22 che ha ricondotto per il futuro, tutta la dirigenza apicale nell'ambito della dotazione organica dell'ente, e, in parte, per effetto delle argomentazioni prospettate dall'Amministrazione che ha dimostrato l'esistenza di “economie”, nel Fondo della dirigenza 2020, di importo sufficiente a “compensare” la maggiore spesa di cui il bilancio regionale è stato gravato, nello stesso esercizio, per effetto delle norme regionali in argomento.

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, le regioni hanno una competenza legislativa esclusiva in materia di organizzazione dell'ente, mentre la disciplina del rapporto di lavoro, essendo stata contrattualizzata, rientra nell'“ordinamento civile”, cioè è materia riservata alla competenza legislativa esclusiva statale, ex art. 117, secondo comma, lett. l) Cost. In altri termini, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, compete esclusivamente al legislatore statale e, nel caso di specie, la violazione della competenza legislativa esclusiva statale da parte della Regione sembrava aver determinato un aumento ingiustificato della spesa del personale.

La Corte costituzionale si è già pronunciata sugli specifici aspetti in esame, con le recenti sentenze n. 227/2020 e n. 257/2016, dichiarando incostituzionali, in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale, alcune disposizioni delle leggi regionali Molise n. 4/2019 e n. 8/2015, perché ritenute in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), nella parte in cui prevedevano la non computabilità di alcune posizioni dirigenziali nella complessiva dotazione organica regionale. Nelle sentenze citate, inoltre, la Corte cost. ha evidenziato come la “non computabilità di alcune posizioni nella complessiva dotazione organica regionale di dirigenti di prima fascia determini in ogni caso effetti negativi, sia di ordine finanziario, in relazione ai costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati, sia riguardo ad un razionale assetto organizzativo realmente rispettoso delle previsioni normative in materia, e dunque produca, in definitiva, effetti negativi sul reale contenimento complessivo della spesa”.

Su questi profili è recentemente intervenuta la legge regionale 6 luglio 2021, n. 22 che, modificando e, in parte, abrogando le norme regionali censurate, ha da un lato eliminato il sistema dello *spoil system* per i direttori (lasciandolo, correttamente, in vita solo per le due figure apicali più direttamente collegate ai vertici politici) e ha, d'altro lato, ricondotto tutta la dirigenza apicale nell'ambito della dotazione organica dell'ente, demandando la disciplina del relativo trattamento economico al CCNL della dirigenza. Questo intervento normativo, oltre a recepire le osservazioni sullo *spoil system* fatte dalla Sezione nelle precedenti parifiche, pone rimedio, per il futuro, alle criticità rilevate dalla Sezione quanto alla spesa illegittima potenzialmente derivante dalla precedente collocazione extra-dotazione della dirigenza apicale, ed è pertanto positivamente valutato dalla Sezione.

Per quanto riguarda l'esercizio 2020, l'Amministrazione ha rappresentato in contraddittorio l'esistenza di “economie” registrate a consuntivo sul Fondo trattamento

accessorio dei dirigenti 2020, da poter utilizzare “a compensazione” secondo la ricostruzione prospettata - della maggiore spesa sostenuta per i 15 dirigenti apicali, a carico del bilancio regionale nel 2020.

L’esistenza di tali economie, di importo pari a 1.406.351,00 euro, è stata certificata dal collegio dei revisori dei conti con il parere n. 132 del 5 luglio 2021. L’Amministrazione, in sede di contraddittorio, ha trasmesso anche una simulazione degli effetti finanziari - sul Fondo 2020 - dell’eventuale riconduzione di tutti i dirigenti apicali alla dotazione organica dell’ente. I dati riportati nella simulazione evidenziano un fabbisogno finanziario, a carico del Fondo della dirigenza, di importo pari a euro 1.316.713,99, interamente finanziabile - secondo la prospettazione dell’Amministrazione - con quota parte dell’economia registrata sul Fondo 2020.

Considerato che gli effetti positivi della recente legge regionale 6 luglio 2021 n. 22 - che, riconducendo tutti i dirigenti nell’ambito della dotazione organica, annullerà il potenziale impatto negativo delle relative retribuzioni accessorie sul bilancio regionale - inizieranno a prodursi solo nella seconda metà del 2021, non vi sono certezze in merito alla “capienza” del Fondo della dirigenza anche per il 2021, cioè alla presenza di economie sufficienti a “compensare” la maggiore spesa, a carico del bilancio 2021, derivante dalla collocazione extra dotazione della dirigenza apicale. La Sezione si riserva pertanto di monitorare tale aspetto in occasione del prossimo giudizio di parifica.

Un ultimo profilo, anch’esso di potenziale rilevanza costituzionale, che il sopravvenuto inserimento dei cd. dirigenti apicali nella dotazione organica dell’ente concorre a mitigare, si riferisce alle modalità di determinazione del contingente massimo degli incarichi dirigenziali esterni previsto dalla normativa statale all’art. 19, co. 5 bis e co. 6 d.lgs. n. 165/2001, che disciplina i “limiti” al conferimento degli incarichi dirigenziali esterni.

Quest’ultima norma sancisce il principio generale secondo il quale gli incarichi dirigenziali sono conferiti, prioritariamente, ai dirigenti inquadrati nei ruoli dell’amministrazione, prevedendo la possibilità di conferire incarichi dirigenziali esterni, rispetto alla dotazione organica dell’ente, quale ipotesi eccezionale e derogatoria, ammessa entro limiti quantitativi ristretti. L’art. 19 prevede, per gli incarichi esterni, un limite massimo compreso tra l’8 per cento e il 15 per cento dei relativi posti di dotazione organica.

Le norme regionali vigenti (art. 14 co. 4 e co. 6, art. 13 co. 1 e art. 18 bis co. 1 della l.r. n. 1/2009) hanno consentito, invece, di conferire un numero di incarichi apicali esterni ai ruoli regionali disancorato dal numero dei posti di direttore esistenti in dotazione organica, con evidente violazione dei limiti dell’art. 19 co. 5 bis e co. 6 d.lgs. n. 165/2001 sopra indicati e, di conseguenza, anche dell’art. 117 co. 2 lett. l) Cost. - poiché anche i limiti al conferimento degli incarichi dirigenziali, per consolidata giurisprudenza costituzionale, rientrano anch’essi nella materia dell’“ordinamento civile”, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale - oltretutto dell’art. 97 Cost., con riguardo al principio di buon andamento della P.A e dell’accesso alla p.a. tramite concorso (sentenza Corte cost. n. 105 del 2013).

A fronte delle osservazioni formulate dalla Sezione, l’Amministrazione ha evidenziato che nella prassi applicativa, prima di conferire incarichi dirigenziali esterni, sono state sempre effettuate selezioni comparative sulla base di specifici avvisi pubblici, e che solo dopo aver

verificato l'assenza di idonee professionalità all'interno dell'ente, 6 incarichi da direttore su un totale di 15 sono stati conferiti a soggetti esterni ai ruoli regionali, con ciò rispettando prudenzialmente il limite del 10 per cento in relazione *“agli incarichi apicali a tutti i soggetti esterni, provenienti sia dal settore pubblico che dal settore privato.... ancorando, comunque, i limiti previsti alla dotazione organica dei dirigenti stricto sensu (10 per cento di 113 posti)”*.

La recente legge regionale 6 luglio 2021 n. 22 non ha modificato né abrogato, in relazione ai profili sopra censurati, l'art. 14 co. 4 e co. 6 della l.r. n. 1/2009, che disciplina il conferimento e i limiti degli incarichi dirigenziali esterni; tuttavia, riconducendo tutta la dirigenza nella dotazione organica dell'ente, determina - quale effetto positivo correlato - l'ampliamento della base di calcolo della percentuale degli incarichi esterni consentiti. Anche in questo caso, la Sezione si riserva di monitorare gli effetti delle nuove disposizioni regionali, e dei conseguenti provvedimenti applicativi, sui limiti massimi agli incarichi esterni, in occasione dei successivi giudizi di parifica.

La Sezione, infine, ha evidenziato la mancata previsione, in relazione al trattamento economico di 14 su 15 Dirigenti apicali, di una componente obbligatoria della loro struttura retributiva, non essendo prevista, nell'ambito del trattamento economico del Direttore Generale e dei 13 Direttori della Giunta, la corresponsione della voce relativa alla retribuzione di risultato, correlata alla verifica degli obiettivi raggiunti. Ciò si pone in evidente contrasto con i principi della legislazione statale e della Contrattazione Collettiva Nazionale in materia di trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, secondo i quali tale trattamento, compreso quello dei dirigenti, deve essere collegato, perlomeno in parte, al raggiungimento di obiettivi di *performance*. Al riguardo la Corte costituzionale, nella sent. n. 146/2019 ha evidenziato come la retribuzione *“[...] slegata da ogni riferimento concreto a parametri oggettivamente verificabili di attività e di risultato”*, finirebbe per *“configurarsi come un'irragionevole forma di aumento retributivo...”*.

A fronte di tali rilievi l'Amministrazione ha rappresentato che *“con specifico riferimento alla struttura retributiva del Direttore generale e dei direttori della Giunta regionale che sarà definita a seguito della loro ricollocazione in dotazione organicasi provvederà a definire il trattamento economico ... ai sensi del vigente contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) Area dirigenza, Funzioni locali, nel rispetto della struttura retributiva della dirigenza definita dall'art. 53 del citato CCNL, ivi compresa la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato, quest'ultima ove spettante”*. La Sezione vigilerà sull'attuazione di tale adempimento.

I controlli interni della Regione Toscana

La situazione relativa ai controlli interni della Regione Toscana mostra una buona funzionalità del controllo di regolarità amministrativa e contabile, del controllo strategico e della valutazione del personale con incarico dirigenziale.

Si ribadisce la necessità di rendere ancora più esteso ed efficace il controllo di gestione che dovrebbe comprendere, in particolare, anche la spesa indirizzata dalla Regione verso altre amministrazioni.

Gli enti e le agenzie regionali

Con il bilancio di esercizio 2019 e preventivo 2020 hanno trovato applicazione le nuove direttive impartite dalla Giunta regionale, con delibera n. 496 del 16 aprile 2019, agli enti dipendenti, per la redazione dei documenti di bilancio, che consentono, tra l'altro, una rappresentazione più chiara dei contributi erogati dalla Regione, distinguendo quelli di funzionamento dalle risorse assegnate per l'attuazione dei piani e dei programmi di attività.

È stato possibile, dunque, per l'anno in esame, acquisire l'esatto ammontare delle risorse trasferite agli enti monitorati dalla Sezione che, si ricorda, costituiscono la maggior parte degli enti strumentali controllati, facenti parte del "Gruppo Amministrazione Pubblica", rientranti anche nel perimetro di consolidamento del Bilancio 2020, con riferimento alla d.g.r. n. 1520 del 9 dicembre 2020.

La rilevanza finanziaria delle risorse ad essi trasferite per contributi di funzionamento, unitamente a talune criticità che sembrano persistere nell'attività di indirizzo e vigilanza che compete all'amministrazione regionale, hanno indotto la Sezione a confermare, anche per il difficile anno 2020, contrassegnato dalla diffusione della pandemia da Covid-19, le verifiche finora condotte sugli assetti organizzativi e, più in particolare, sul rispetto della normativa in materia di capacità assunzionale e di contenimento della spesa di personale.

Su tale ultimo aspetto, la Sezione ha constatato, da un lato, il permanere delle criticità, finora sollevate dalla Sezione nelle precedenti relazioni allegare al giudizio di parifica, in merito al quadro di indirizzi per il contenimento dei costi dettati agli enti con la Nota di aggiornamento al DEFR, dall'altro il superamento della criticità riguardante la "capacità assunzionale complessiva della Regione e degli enti dipendenti" introdotta con l'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, di cui è stata proposta l'abrogazione con iniziativa legislativa della Giunta regionale "ad oggi alla disamina consiliare" (come comunicato dall'ente nel corso del contraddittorio attivato per il personale regionale, cui si rinvia per il giudizio espresso dalla Sezione, che aveva ravvisato nella relativa applicazione "un allarmante sistema di deroghe alla normativa statale di settore"). Ulteriore precisazione, anch'essa positiva, ha riguardato la disposizione di cui all'art. 4, comma 3, della l.r. n. 32/2018, che "non è destinata ad avere ulteriore applicazione, tanto che l'Amministrazione si riserva di valutare un'eventuale abrogazione". Si ricorda, in proposito, che tale norma consente agli enti dipendenti che nel triennio 2015-2017 non hanno iscritto in bilancio le risorse di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, la possibilità 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", creando una commistione tra risorse aventi diversa natura non prevista né autorizzata dal legislatore statale.

Quanto alle riserve espresse dalla Sezione sui richiamati indirizzi della Nota di aggiornamento al DEFR, che consentono agli enti autorizzati con delibera della Giunta di superare i limiti alla spesa di personale (ma anche agli enti privi di tale autorizzazione è consentita tale facoltà con l'obbligo, tuttavia, di recuperare la maggiore spesa riducendo i costi di funzionamento), la Regione, in sede di contraddittorio, non ha fornito una risposta puntuale, riservandosi, più in generale, su quanto osservato nel capitolo, "di procedere, previa ricognizione, ad una conseguente adozione di linee di indirizzo laddove ritenuto necessario, allo scopo

adeguando anche eventualmente le relative direttive". La Sezione, pertanto, vigilerà in futuro sull'attuazione degli interventi correttivi richiesti.

Sotto il profilo finanziario, la Regione ha erogato agli enti monitorati contributi di funzionamento per complessivi 99,70 milioni (su cui, peraltro, incidono, in maniera significativa le risorse assegnate ad Arpat, di 46,04 milioni, e quelle trasferite ad Arti, di 26 milioni), cui si aggiungono 48,30 milioni di trasferimenti di risorse per piani e programmi di attività. Nel loro complesso, tali enti presentano, al 31 dicembre 2020, una consistenza di personale in servizio di 1.760 unità (dirigenziali e non) pari al 53 per cento del personale regionale in servizio alla stessa data (anche su tale dato incidono Arpat e Arti, che risultano avere 1.156 dipendenti). In sede istruttoria, l'amministrazione ha, inoltre, fornito (per la prima volta) elementi utili (ancorché non esaustivi) a comprendere la dinamica dei trasferimenti di risorse, oltre a taluni aspetti organizzativi e procedurali adottati dalle varie strutture regionali per le verifiche di rispettiva competenza.

Nel corso dell'istruttoria e anche all'esito del contraddittorio è emersa, tuttavia, la difficoltà di valutare l'operato degli enti stessi, tenuto conto che, allo stato, i bilanci di esercizio 2020, pur adottati dai competenti organi di ciascun ente (ad eccezione dell'Ente Parco delle Alpi apuane, che non ha ancora provveduto all'adempimento per *"sopraggiunti problemi interni di funzionamento delle procedure informatiche"* e dell'Ente Parco regionale Migliarino San Rossore, presso cui si è insediato il nuovo Consiglio Direttivo l'8 luglio 2021) sono in corso di istruttoria presso la competente struttura della Regione Toscana e, dunque, non sono stati formalmente approvati dal Consiglio regionale. Su tale punto, la Sezione ribadisce la necessità che, in futuro, si adottino le opportune iniziative sulla tempistica della rendicontazione, in modo da rendere disponibili le necessarie informazioni ai fini del giudizio di parifica.

In riscontro al contraddittorio, tuttavia, l'amministrazione regionale ha inoltrato le informazioni richieste sui risultati di esercizio (che, allo stato, evidenziano il conseguimento di utili) e sul personale in organico e in servizio effettivo, inclusa la valorizzazione in termini finanziari della dotazione organica che dovrà, in futuro, essere indicata nei Piani triennali di fabbisogno di personale (PTFP) approvati dagli enti ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001. Sul contenuto dei PTFP, in particolare, è stata segnalata la necessità di interventi di coordinamento anche con riguardo alla indicazione, nei medesimi, delle modalità di determinazione delle facoltà assunzionali e dei costi correlati al personale in servizio oltre a quelli riguardanti le assunzioni programmate. Tali aspetti verranno valutati all'esito delle procedure di approvazione dei bilanci degli enti, in merito alle quali si chiede di relazionare in futuro. Ad ogni buon conto, la Regione ha preso atto di *"quanto osservato in ordine agli Enti e Agenzie regionali nel capitolo in commento"*, riservandosi di *"procedere, previa ricognizione, ad una conseguente adozione di linee di indirizzo laddove ritenuto necessario, allo scopo adeguando anche eventualmente le relative direttive"*.

Nell'ambito dei rapporti tra Regione Toscana e i relativi enti strumentali, è stata effettuata anche una verifica sull'applicazione degli istituti del comando, del distacco e delle altre modalità di utilizzo temporaneo di personale e sulla ripartizione degli oneri finanziari tra ente di appartenenza ed ente utilizzatore, al fine di valutarne la conformità alla normativa statale in materia. L'esame dei dati e delle informazioni acquisite in sede istruttoria ha ingenerato, tuttavia, dubbi sulla corretta applicazione dell'istituto del distacco, in

considerazione dei recenti approdi giurisprudenziali secondo i quali 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. L'Amministrazione, ad esito del contraddittorio attivato su tali rilievi, si è impegnata ad effettuare una “più puntuale vigilanza in ordine alle modalità di utilizzo degli istituti in parola da parte degli enti dipendenti, allo scopo adeguando anche eventualmente laddove necessario le relative direttive”. La Sezione, pertanto, vigilerà sull'attuazione di tali adempimenti poiché un'applicazione non corretta dell'istituto potrebbe ingenerare oneri non giustificati a carico del bilancio regionale e possibili elusioni della normativa in materia di limiti assunzionali degli enti dipendenti.

Ulteriore criticità è stata rilevata con riguardo al sistema dello *spoil system* che, seppur eliminato per i dirigenti e, per effetto della recente l.r. n. 22/2021, anche per direttori regionali, è stato mantenuto in vita per i direttori degli enti strumentali della regione. La Sezione ritiene, tuttavia, che anche in relazione al sistema di nomine dei direttori di tali enti debba essere recepito l'orientamento della giurisprudenza costituzionale che ha eliminato il meccanismo di *spoil system* con riferimento agli incarichi dirigenziali che comportano l'esercizio di compiti di gestione. Anche per tali incarichi, pertanto, dovrà essere eliminata la nomina fiduciaria e la durata degli incarichi dovrà essere adeguata alle previsioni della normativa statale, con l'introduzione della durata minima non inferiore a tre anni. A seguito di tali osservazioni l'Amministrazione, in esito al contraddittorio, ha preso atto di quanto osservato riservandosi “di procedere, previa ricognizione, ad una conseguente adozione di linee di indirizzo laddove ritenuto necessario, allo scopo adeguando anche eventualmente le relative direttive”. La Sezione ritiene non esaustiva la risposta e vigilerà sull'attuazione degli interventi correttivi richiesti.

Parimenti, la Sezione si riserva di curare approfondimenti, in futuro sulle richieste avanzate sull'Arpat e sulla posizione del Direttore dell'Arpsu, oltre che sulla compatibilità con la normativa statale, in materia di limiti agli incarichi esterni, della posizione di un dipendente dell'Ente Parco della Maremma assunto con un contratto di “Alta Specializzazione”.

All'esito delle procedure di approvazione dei bilanci 2020, verranno riconsiderate, altresì, le posizioni del Consorzio Lamma e dell'Autorità portuale regionale.

Quanto all'Ente Terre regionali toscane, la l.r. n. 66/2020 ha autorizzato il direttore a presentare, alla Giunta regionale, una proposta di rimodulazione della dotazione organica esistente e ad attuare le conseguenti procedure per la copertura dei posti vacanti, entro i limiti delle risorse stanziare con la stessa legge, di importo pari a euro 225.000,00 per l'anno 2020 ed euro 450.000,00 per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

La disposizione nasce dall'esigenza di assicurare lo svolgimento delle maggiori funzioni assegnate all'ente dalla legge regionale citata, tra cui la “promozione della legalità” da attuarsi tramite la gestione, diretta o indiretta, delle aziende agricole ed in particolare della azienda agricola di Suvignano (SI) trasferita, a titolo gratuito, all'ente Terre regionali toscane, da parte dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC).

Il PTFP 2020-2022 dell'ente è stato adottato prima dell'assegnazione delle nuove funzioni e non contiene, come avrebbe dovuto, l'esplicita approvazione o indicazione della dotazione organica. Sono stati richiesti, pertanto, chiarimenti in esito ai quali è emerso che la dotazione organica vigente è quella approvata con delibera del d.g.r. n. 621/2013, finora mai modificata, che conta complessivi 75 posti, e che il personale in servizio al 31/12/2020 era pari a n. 41 unità, di cui 30 dipendenti dell'ente terre regionali toscane e 11 dipendenti della Regione Toscana distaccati presso l'ente (con oneri a carico del bilancio regionale) ai sensi dell'art. 29 della l.r. n. 1/2009. Dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 66/2020 il Direttore, sulla base di quanto *“stabilito dall'articolo 6, comma 2, ... ha presentato alla Giunta regionale una proposta di rimodulazione della dotazione organica dell'ente”* ma *“è emerso che la proposta necessita di essere rivista al fine di assicurare che la maggiore spesa per il personale rispetti il tetto massimo fissato dal legislatore nazionale. A seguito di tali osservazioni e di diversi incontri con le direzioni agricoltura, personale e bilancio la proposta è stata sospesa...in questa fase è in studio una nuova proposta di dotazione organica il cui costo rientra entro il limite di spesa massima potenziale della dotazione organica disposta con d.g.r. n. 621/13, rispettando al contempo il valore medio della spesa del personale sostenuta nel triennio 2011-2013, ex art.1, comma 557 e ss. della l. n. 296/2006”*.

È stato chiarito, inoltre, che in conseguenza delle assunzioni già effettuate nel corso del 2021 (a conclusione delle procedure avviate sulla base del PTFP anno 2020) l'ente sosterrà a regime - a partire dal 2022- una spesa annuale di euro 1.228.332,00, superando, così, il tetto di spesa del 2016 assegnato, dagli indirizzi regionali, a tutti gli enti strumentali. Per questo motivo è *“in corso di predisposizione la richiesta alla Giunta Regionale di poter derogare al limite imposto dalla Deliberazione del Consiglio Regionale n. 78/2020, riguardante il mantenimento al livello 2016 della spesa per il personale (pari a 1.130.960,00) ferma restando la conferma del tetto di spesa del personale disposto dal legislatore nazionale”*.

La Sezione si riserva di verificare, in occasione del successivo giudizio di parifica, gli effetti della rimodulazione della dotazione organica programmata e dell'attuazione dei conseguenti piani assunzionali sui tetti di spesa e sui limiti alle capacità assunzionali.

Si conferma, inoltre, la necessità di effettuare, a cura dell'ente e dell'amministrazione regionale, una rigorosa verifica in merito all'esistenza dei presupposti previsti, dalla normativa statale, per l'utilizzo dell'istituto del distacco di personale alla luce dei recenti approdi giurisprudenziali (Corte cost. sent. n. 227/2020) evidenziando che un'applicazione non corretta dell'istituto, in assenza dei relativi presupposti, potrebbe ingenerare oneri non giustificati a carico del bilancio regionale e possibili elusioni della normativa in materia di limiti assunzionali degli enti dipendenti.

CAPITOLO IX

LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DELLA REGIONE

Sommario: 1. Le partecipazioni nel rendiconto generale della Regione. Il portafoglio azionario. - 1.1. Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate. - 1.2. Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate. - 1.2.1 Crediti delle partecipate verso la Regione. - 1.2.2 Debiti delle partecipate verso la Regione. - 1.3. Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione: il caso Interporto Toscano "A. Vespucci" S.p.a.. - 1.4. I trasferimenti a favore delle società partecipate. - 2. Stato patrimoniale e conto economico. - 2.1. Il valore delle partecipazioni nello stato patrimoniale. - 2.2. Il valore delle partecipazioni nel conto economico. - 3. Gestione del personale. - 4. La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016. - 4.1. Premessa normativa. - 4.2. L'azione di razionalizzazione della Regione. - 4.2.1. La relazione sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione periodica. - 4.2.2. Il piano di razionalizzazione periodica ex art. 20 TUSP. - 4.2.3 Le scelte del piano in generale. - 4.2.3.1. Le scelte del piano in relazione alle singole società. - 5. Considerazioni conclusive.

1 Le partecipazioni nel rendiconto generale della Regione. Il portafoglio azionario

Il portafoglio azionario della Regione risulta immutato rispetto all'anno 2019 non essendo intervenute acquisizioni societarie. Risultano ancora in corso, invece, le attività di liquidazione delle società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., Terme di Casciana S.p.a. e E.A.M.S. S.r.l. Il valore del portafoglio azionario regionale al 31/12/2020 risulta, tuttavia, aumentato di quasi 4 milioni.

Nel corso dell'esercizio due vicende hanno inciso sul valore del portafoglio azionario relativamente a Fidi Toscana S.p.a. e a Terme di Montecatini S.p.a.

Per quanto riguarda Fidi Toscana S.p.a., nel corso del 2020 la Regione ha incrementato ulteriormente la propria partecipazione nella società - acquistando n. 96.656 azioni ordinarie, pari al 3,14 per cento del capitale sociale di Fidi Toscana S.p.a., per un importo pari a 1.684.714,08 - passando dal 46,28 per cento al 49,42 per cento del capitale sociale²⁵⁴.

Con riferimento alla società termale, invece, si rappresenta che i soci Regione Toscana e Comune di Montecatini Terme, nell'assemblea ordinaria del 5 giugno 2020, hanno approvato i bilanci 2018 e 2019, contestualmente deliberando la copertura della complessiva perdita risultante dal bilancio 2019 - pari a 5.986.947,00 - mediante utilizzo delle riserve disponibili e rinviando la copertura della residua perdita - pari a 1.846.577,00 - mediante corrispondente riduzione volontaria del capitale sociale; in pari data, in sede di assemblea straordinaria, i soci hanno deliberato all'unanimità di coprire le residue perdite di 1.846.577,00 mediante annullamento e riemissione di nuove azioni da ripartire proporzionalmente tra i soci e

²⁵⁴ L'art. 39 della legge regionale n. 65/2019 aveva autorizzato la Giunta regionale a sottoscrivere le azioni offerte a terzi dalla società nell'ambito del procedimento di cui all'art. 2437-quater c.c. per una spesa massima di 1.700.000,00. La Regione, ad esito dell'asta pubblica con cui erano state messe in vendita le azioni, è risultata aggiudicataria (provvisoria e poi definitiva). La vicenda era stata oggetto di attenzione anche nella precedente relazione (v. parte II, p. 306 e ss.), alla cui lettura si rimanda.

contemporanea riduzione del valore nominale di ciascuna azione, riducendo pertanto il capitale sociale da 26.753.620,00 a 24.907.621,00.

Come detto, a seguito di tali vicende, il valore nominale del portafoglio azionario regionale è passato da circa 162 milioni del 2019 ai circa 166 milioni del 2020.

Sotto un profilo meramente descrittivo, giova dar conto che, nonostante la varietà dei settori economici in cui operano le società partecipate dalla Regione²⁵⁵, la quasi totalità delle risorse regionali (circa 147 milioni sui ridetti 166 milioni), sono allocate in soli tre settori e, segnatamente, nei settori finanziario-creditizio (valore nominale delle azioni/quote detenute pari a 79.161.462,00), termale (valore nominale delle azioni/quote detenute pari a 35.769.809,69), fieristico-espositivo-congressuale (valore nominale delle azioni/quote detenute pari a 31.969.592,59).

Per quanto concerne, invece, il rilevante aspetto degli assetti proprietari, si ricorda che la Regione detiene partecipazioni dirette in complessive n. 19 società, di cui tre sono società in-house (A.R.R.R. S.p.a., Sviluppo Toscana S.p.a., E.A.M.S. in liquidazione) mentre sette sono società controllate (Alatoscana S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Fidi Toscana S.p.a., Firenze Fiera S.p.a., Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. in liquidazione, Terme di Casciana S.p.a. in liquidazione, Terme di Montecatini S.p.a.).

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

Nella tabella che segue viene riportata la composizione del portafoglio azionario della Regione, come rilevato in sede di Rendiconto generale per l'anno 2020:

²⁵⁵ Le società partecipate dalla Regione operano nei settori: finanziario-creditizio, fieristico-espositivo-congressuale, infrastrutture-trasporti-comunicazioni, termale, ricerca-innovazione-tecnologia, sviluppo economico, ambientale.

Tab. 1 - Portafoglio azionario della Regione al 31/12/2020.

(in euro)

Settore	Denominazione società	Valore nominale delle azioni/quote possedute al 31/12/2019	Valore nominale delle azioni/quote possedute al 31/12/2020	Quota % di partecipazione al capitale sociale al 31/12/2019	Quota % di partecipazione al capitale sociale al 31/12/2020
Finanziario-creditizio	Fidi Toscana S.p.a.	74.130.524,00	79.135.212,00	46,28%	49,4091%
	Banca Popolare Etica S.c.a.r.l.*	26.250,00	26.250,00	0,0355%	0,0339%
Fieristico-espositivo-congressuale	Internazionale Marmi e Macchine Carrararafire S.p.a.	11.697.427,80	11.697.427,80	36,40%	36,40%
	Firenze Fiera S.p.a.	6.957.525,96	6.957.525,96	31,85%	31,95%
	Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	13.314.638,83	13.314.638,83	39,89%	36,81%
Infrastrutture-trasporti-comunicazioni	Interporto Toscana Centrale S.p.a.	1.656.778,20	1.656.778,20	12,51%	12,51%
	Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.	5.291.132,70	5.291.132,70	23,56%	23,56%
	Toscana Aeroporti S.p.a.	1.544.330,70	1.544.330,70	5,03%	5,03%
	Società Esercizio Aeroporto Maremma - S.E.A.M. S.p.a	156.721,40	156.721,40	7,08%	7,08%
	Italcertifer S.p.a.	52.800,00	52.800,00	11,00%	11,00%
	Alatoscana S.p.a.	1.485.651,40	1.485.651,40	51,05%	51,05%
Termale	Terme di Montecatini S.p.a.	17.956.343,40	16.717.356,15	67,12%	67,12%
	Terme di Casciana S.p.a. in liquidazione	6.060.541,50	6.060.541,50	75,66%	75,66%
	Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. in liquidazione	12.991.912,04	12.991.912,04	73,81%	73,81%
Ricerca-innovazione-tecnologia	Consorzio Toscana Energia - C.E.T. S.c.r.l.	467,22	467,22	0,50%	0,50%
	Agenzia Regionale Recupero Risorse - A.R.R.R. S.p.a.	1.100.000,00	1.100.000,00	100%	100%
	Consorzio per lo sviluppo delle aree geotermiche società consortile a responsabilità limitata - Co.Svi.G. S.c.r.l.	88.000,00	88.000,00	14,47%	14,47%
sviluppo economico	Sviluppo Toscana S.p.a.	7.323.141,00	7.323.141,00	100%	100%
ambiente	EAMS S.r.l. in liquidazione	5.759,00	5.759,00	57,59%	57,59%
Totale		161.839.945,15	165.605.645,90		

* Società ad azionariato diffuso.

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

1.1 Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate

Il fondo perdite per la copertura delle perdite delle società partecipate è disciplinato dall'art. 21 del Testo Unico, 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 sociale 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.

Lo scorso anno la Regione non aveva allocato a Rendiconto risorse per detto fondo. L'amministrazione aveva poi motivato sul punto, affermando che, in base al monitoraggio relativo ai bilanci di esercizio delle società partecipate, non aveva ritenuto necessario reintegrare lo stanziamento del fondo perdite societarie 2020 attraverso la reiscrizione dell'avanzo del fondo perdite societarie 2019, poiché il riporto dello stanziamento 2019 sul bilancio previsione 2020 avrebbe assorbito parte del margine disponibile ai sensi dell'art 1, comma 898 della legge n. 145/2018.

La Sezione aveva stigmatizzato tale scelta, non parificando il risultato di amministrazione limitatamente al mancato accantonamento del fondo perdite società partecipate.

La Regione ha recepito le indicazioni della Sezione. In sede di bilancio di previsione 2020, il fondo perdite per le società partecipate aveva una consistenza pari a 21.108.522,07. In sede di rendiconto, il fondo perdite è stato iscritto per un valore pari a 20.839.663,75.

In sede istruttoria la Regione ha precisato che rispetto allo stanziamento di 21.108.522,07 sono intervenute le seguenti variazioni:

“• Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.: viene resa disponibile l'intera quota accantonata di euro 1.827.532,51, azzerando pertanto la relativa quota di accantonamento, in quanto la società ha deliberato ed operato la copertura di tutte le perdite pregresse tramite abbattimento del capitale sociale.

• Fidi Toscana S.p.A.: l'utile di euro 734.232 registrato nel 2019 è stato destinato per euro 36.712 a riserva legale, e per euro 697.520 per copertura di parte delle perdite degli anni pregressi liberando in quota parte (per euro 322.812,26) il fondo perdite.

• Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.: l'accantonamento di euro 713.758,86 è stato effettuato prudenzialmente sulla base del bilancio di esercizio 2019 che è stato adottato nel settembre 2020 dal CDA della società, ma non approvato in assemblea per via di dubbi sulla esistenza del presupposto della continuità aziendale (dubbi espressi anche dal Collegio sindacale). Ad oggi il nuovo CDA non ha adottato un nuovo bilancio di esercizio 2019 e la Regione non è a conoscenza se il Collegio sindacale abbia confermato o meno l'esistenza del presupposto della continuità aziendale. Quindi, in via prudenziale, la Regione ha proceduto con l'accantonamento al fondo perdite con riferimento ad un documento che non approvato, restando in attesa dell'adozione del nuovo bilancio di esercizio 2019 che potrà discostarsi o meno da tali risultanze.

• Terme di Montecatini S.p.a.: il bilancio di esercizio 2019 registra una perdita di euro 2.098.017,00 con un conseguente incremento del Fondo perdite, per la parte riferita alla Regione, di

euro 1.408.189,01; inoltre, dal bilancio 2019 risultano coperte in parte le perdite pregresse con una diminuzione di euro 240.461,43 sulle quote precedentemente accantonate al Fondo Perdite”.

Correttamente non sono state considerate le società in liquidazione (Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., Terme di Casciana S.p.a. e E.A.M.S. S.r.l.).

Nella Nota integrativa la Regione precisa che relativamente alle modalità di contabilizzazione nel rendiconto regionale 2020 lo stanziamento di competenza 2020 è stato riportato come parte accantonata al risultato di amministrazione 2020 per 20.839.663,74, mentre lo stanziamento di competenza 2021 sul capitolo 74090 è pari a 2.121.947,87”.

Dall’analisi del fondo si vede chiaramente come la società che maggiormente incide sulla consistenza del fondo stesso sia Fidi Toscana S.p.a., così confermando un *trend* già rilevato gli scorsi anni. Quest’anno, su un fondo perdite del valore di 20,84 milioni, le perdite della società valgono da sole 13 milioni. Si consideri, peraltro, che l’utile registrato nel 2019 è stato destinato in parte a riserve legale, in parte (pari a circa 700 mila euro) è andato a decurtare perdite pregresse liberando in quota parte il fondo perdite società partecipate.

Di seguito un prospetto contenente le modalità di costruzione del fondo:

Tab. 2 - Fondo perdite società partecipate 2020.

(in euro)

Società	Utile (perdite) esercizio 2019	Perdite esercizio 2019 non coperte	Quota % (al 31/12/2019)	Perdite non coperte per il calcolo del Fondo nel BP 2020/2022 (al netto di perdite ante 2018)	Quota Fondo nel BP 2020/2022 (A)	Incremento Fondo BP 2021-2023 (B)	Quota accantonamenti/perdite pregresse liberate in sede di bilancio 2019 (C)	Quota finale del fondo BP 2021/2023 (A+B-C)
Alatoscana S.p.A.	2.314,00		51,05%	- 93.674,00	- 47.820,58			- 47.820,58
A.R.R.R. S.p.A.	1.444.304,00		100,00%					-
Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	274.088,00		39,89%	- 4.582.579,00	- 1.827.532,51		1.827.532,51	0,00
Banca Popolare Etica	6.267.836,00		0,0355%					-
CET Società Consortile Energia Toscana S.c.a.r.l.	100.027,00		0,50%					-
Fidi Toscana S.p.A.	734.232,00		46,28%	- 30.680.621,00	- 14.198.991,40		322.812,26	- 13.876.179,14
Firenze Fiera S.p.A.	110.169,00		31,85%	- 1.540.108,00	- 490.524,40			- 490.524,40
Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A.	-1.960.876,00	- 1.960.876,00	36,40%	- 2.753.368,00	- 1.002.225,95	- 713.758,86		- 1.715.984,82
Interporto della Toscana Centrale S.p.A.	991.152,00		12,51%					-
Interporto Toscano "A.Vespucci" S.p.a	55.841,00		23,56%					-
Italcertifer S.p.a	2.019.544,00		11,00%					-
S.E.A.M. S.p.A.	58.322,00		7,08%					-
Sviluppo Toscana S.p.A.	2.917,00		100,00%	- 690.716,00	- 690.716,00			- 690.716,00
Terme di Montecatini S.p.A.	-2.098.017,00	2.098.017,00	67,12%	- 4.247.186,00	- 2.850.711,24	- 1.408.189,01	240.461,43	- 4.018.438,82
Toscana Aeroporti	13.555.000,00		5,03%					-
Co.Svi.G. S.c.r.l.**	23.933,00		14,47%					-
Totale				-44.588.252,00	-21.108.522,07	-2.121.947,87	2.390.806,20	-20.839.663,75

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

1.2 *Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate*

L'art. 11, co. 6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011 prevede che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto illustri gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci dell'Ente con i propri enti strumentali e con le società controllate e partecipate. In particolare, *"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"*. Come precisato dalla Sezione delle autonomie in merito alla funzione dell'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011, la disposizione *"... che prevede l'inserimento nella relazione sulla gestione da allegare al rendiconto degli enti territoriali anche degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, si conforma a principi di trasparenza e veridicità dei bilanci e mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio attenuando il rischio di emersione di passività latenti per gli enti territoriali. Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto "gruppo amministrazioni pubblica" secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4 del d.lgs. n. 118/2011"* (deliberazione n. 2/2016/QMIG).

In conformità a quanto disposto dalla norma di legge, la relazione sulla gestione allegata al rendiconto generale della Regione per l'anno 2020 illustra gli esiti della verifica dei crediti e dei debiti, esistenti al 31/12/2020, tra l'Amministrazione e le società (partecipate e controllate)²⁵⁶ facenti parte del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione, così come individuato nella delibera della Giunta regionale n. 1520 del 9/12/2020.

I rispettivi organi di revisione hanno asseverato le risultanze ai fini della riconciliazione delle poste contabili²⁵⁷. In particolare, nella Relazione del Collegio dei revisori dei conti, viene dato conto che *"i prospetti di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), d. lgs 118/2001 riportanti i debiti e i crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati recano l'asseverazione, oltre che dal presente Organo di revisione, anche dall'Organo di controllo dei relativi enti e società controllati e partecipati. Nel merito, il Collegio evidenzia che il 26 aprile 2021 (cfr. parere n. 133), in ottemperanza alle disposizioni di legge, ha rilasciato, con giudizio positivo, apposita asseverazione. Il Collegio dà atto che in data 13 maggio 2021 sono pervenute le ultime asseverazioni mancanti e precisamente: l'Autorità Portuale Regionale, Firenze Fiera e l'Interporto Vespucci. Dal confronto non sono emerse criticità"*.

Ciò posto, in generale e per quanto concerne le modalità di asseverazione, si ribadisce quanto già espresso nelle relazioni degli scorsi anni, ovvero che ciò che deve esser garantito, al di là delle concrete modalità operative scelte dall'organo di revisione contabile, è certamente la trasparenza e la veridicità delle scritture contabili e ciò può avvenire solo mediante una attenta illustrazione dei criteri utilizzati e delle poste analizzate, nonché della motivazione inerente alle cause delle discordanze. Si ricorda, peraltro, che l'emersione di passività latenti

²⁵⁶ L'art. 11, co. 6 lett. j) del d. lgs. n. 118/2011 prevede che la verifica venga condotta anche con riferimento agli enti strumentali. In considerazione dell'oggetto della presente relazione, sarà tuttavia oggetto di analisi la riconciliazione dei debiti e crediti in riferimento alle sole società partecipate e controllate.

²⁵⁷ Nella relazione allegata al rendiconto veniva dato atto che le asseverazioni erano state prodotte dalla *"maggior parte degli enti e società oggetto della presente informativa"*.

riferibili ad obbligazioni già esigibili, non riconducibile alla natura temporale delle registrazioni ovvero ad altre specifiche motivazioni, comporta la necessità di avviare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, non essendo sufficiente il semplice accantonamento delle somme (principio contabile 4/2).

Ciò detto, nel caso dell'asseverazione dei revisori della Regione, il parere n. 121 con cui viene espressa l'asseverazione di legge, si limita ad affermare che "... nell'ambito dei propri compiti e delle proprie attribuzioni, ha svolto la verifica contabile dei contenuti (saldi a debito o credito) del prospetto allegato all'atto del 16 aprile 2021 della Direzione Programmazione e Bilancio della Regione Toscana, allegato A) al presente parere, trasmesso in pari data. (...) Dopo aver acquisito la documentazione, le informazioni ed ogni altro elemento utile ai fini dell'espressione del proprio giudizio, il Collegio esprime giudizio positivo". In sede di Relazione al rendiconto, il Collegio afferma l'assenza di problematiche ed allega un prospetto riepilogativo delle varie posizioni, contenente a margine una breve nota esplicativa. Considerata l'estrema sinteticità dei documenti prodotti, si invita ad una maggior cura nella redazione del documento, attesa la rilevanza dello stesso.

Per quanto concerne le asseverazioni rilasciate dagli organi di revisione delle singole società, oltre a richiamare ad una maggior solerzia negli adempimenti, si osserva come le stesse risultino non sempre perfettamente chiare ed esaustive nel determinare le ragioni del credito/debito, limitandosi ad indicarne l'importo complessivo (Destination Florence Convention and Visitors Bureau, Firenze Fiera S.r.l., Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.).

Tanto premesso in via generale, si passa a dar conto degli esiti della verifica debiti/crediti reciproci al 31/12/2020, rappresentando preliminarmente che non sono stati dichiarati rapporti di credito/debito tra la Regione e le seguenti società: E.A.M.S. S.r.l. in liquidazione, Terme di Casciana S.p.a. in liquidazione, Bagni di Casciana S.r.l. in liquidazione (controllata indiretta), Terme di Chianciano S.p.a. in liquidazione, Gestioni complementari termali S.r.l. (controllata indiretta), Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiore S.p.a.

Per chiarezza espositiva, i dati sono stati riassunti in tabelle distinguendo tra situazioni creditorie/debitorie delle partecipate nei confronti della Regione.

1.2.1 Crediti delle partecipate verso la Regione

I crediti dichiarati dalle società partecipate nei confronti della Regione ammontano a circa 30 milioni a fronte di residui passivi appostati nel bilancio regionale per 80 milioni. Nella tabella che segue viene dato conto del dettaglio delle operazioni:

Tab. 3 - Crediti delle società verso la Regione.

(in euro)

Società partecipate	Debito della Regione v/società			Credito della società v/Regione	differenza
	Imponibile	Iva	Totale Residui Passivi		
A.r.r.r. S.p.a	0,00	0,00	4.275.000,00	4.278.017,21	-3.017,21
Sviluppo toscana S.p.a.	0,00	0,00	125.155,98	120.737,05	4.418,93
	7.387.931,58	1.625.344,95	9.013.276,53	7.363.040,88	1.650.235,65
	0,00	0,00	49.366.146,37	0,00	49.366.146,37
Alatoscana S.p.a.	0,00	0,00	85.500,00	85.500,00	0,00
Firenze fiera S.p.a.	0,00	0,00	741.319,96	1.541.319,96	-800.000,00
Destination florence convention and visitors bureau S.c.a.r.l.	0,00	0,00	0,00	1.800,00	-1.800,00
Co.svi.g. S.c.a.r.l.	0,00	0,00	10.091.583,03	8.631.585,03	1.459.998,00
Interporto Toscano a. Vespucci S.p.a.	0,00	0,00	447.248,28	8.655,74	438.592,54
Fidi Toscana S.p.a.	635.321,16	139.770,65	775.091,81	675.744,22	99.347,59
	0,00	0,00	7.990,55	0,00	7.990,55
	0,00	0,00	5.908.349,35	7.404.758,48	-1.496.409,13
Totali	8.023.252,74	1.765.115,60	80.836.661,86	30.111.158,57	50.725.503,29

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Come si vede, la mancata conciliazione tra residui passivi della Regione e crediti vantati dalle società, pari a quasi 51 milioni complessivi, è sostanzialmente imputabile ai rapporti tra l'Amministrazione regionale e la società Sviluppo Toscana S.p.a: infatti, i residui passivi appostati nella contabilità regionale, pari a 58,5 milioni (su un totale di quasi 81 milioni, per tutte le società partecipate e controllate) non trovano riscontro nei crediti presenti nella contabilità della società, sensibilmente inferiori (pari a poco più di 7 milioni). La situazione, evidenziata nella tabella che segue, è determinata da impegni in corso di liquidazione per fondi gestiti dalla società quale organismo intermedio e non presenti nella contabilità della società in quanto non ancora incassati.

Preme ricordare come anche lo scorso anno la società in parola incideva in maniera preponderante sulla mancata riconciliazione delle poste contabili e sempre per le medesime ragioni. Nel 2019, infatti, a fronte di un totale di residui passivi pari a 65,5 milioni le società dichiaravano crediti per 18,6 milioni con una differenza di 46,9 milioni; la società Sviluppo Toscana S.p.a. dichiarava 4,6 milioni di crediti a fronte di residui passivi della Regione per 36,3 milioni, con una differenza di 31,7 milioni (su un totale, per tutte le società, di 46,9 milioni).

Tab. 4 - Dettaglio situazione creditoria v/Regione - Sviluppo Toscana S.p.a..

(in euro)

Debito della Regione v/società			Credito della società v/Regione	differenza	Totali
Imponibile	Iva	Totale residui passivi			
7.387.931,58	1.625.344,95	58.504.578,88	7.483.777,93	51.020.800,95	Totale società Sviluppo Toscana S.p.a.
635.321,16	139.770,65	22.332.082,98	22.627.380,64	-295.297,66	Totale altre società
8.023.252,74	1.765.115,60	80.836.661,86	30.111.158,57	50.725.503,29	Totale complessivo

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Ciò posto, si rileva come l'unico caso di riconciliazione sia quello inerente ai rapporti Regione/Alatoscana S.p.a., anche se non vengono esplicitate le ragioni del credito, limitandosi

a riportarne l'importo. Negli altri casi, non c'è riconciliazione, ma – tuttavia – viene fornita una succinta motivazione.

Con riferimento alla società A.R.R.R. S.p.a., la differenza di 3.017,21 è dovuta:

- per euro 500 da restituire alla Regione per riverso in eccedenza su ispezioni svolte dalla società in qualità di agente contabile per l'anno 2019;
- per euro 340 da restituire alla società per errato versamento alla Regione da parte di soggetto terzo;
- per euro 2.177,21 quale credito della società verso la Regione per spese bancarie sostenute nel 2019 per la gestione dei conti correnti dedicati all'incasso bollini e ispezioni (da rimborsare dopo istruttoria).

Con riferimento alla società Sviluppo Toscana S.p.a., la differenza pari a complessivi 51.020.800,95 è dovuta:

- per 49.366.146,37 per impegni in corso di liquidazione per fondi gestiti dalla società quale organismo intermedio;
- per 1.619.869 per IVA al 22 per cento in regime di *split payment* – ove previsto – per fatture emesse e da emettere nell'anno 2021 e relative all'anno 2020;
- per 30.366,65 per residui passivi da economizzare nel 2021 per fatturazione inferiore da parte della società;
- per 2.100,00 per contributi per tirocini che saranno contabilizzati dalla società al momento del relativo incasso;
- per 2.319,93 per competenze negative su fondi costituiti presso la società.

Con riferimento alla società Firenze Fiera S.p.a., la differenza pari a 800.000,00 è dovuta al contributo per il ristoro Covid-19 che sarà liquidato dal soggetto pagatore Sviluppo Toscana nell'esercizio 2021 e, pertanto, non risulta tra i residui passivi della Regione; con riferimento a Destination Florence and Convention Bureau S.c.r.l. (partecipata tramite Firenze Fiera S.r.l.) la differenza pari ad euro 1.800,00 si riferisce a crediti per tirocini formativi che non risultano tra i residui passivi della Regione in quanto tutto l'importo è stato reimputato al 2021, non essendo pervenuta nei termini la relativa rendicontazione da parte della società.

Con riferimento a Co.Svi.G. S.c.r.l, la differenza pari a 1.459.998,00 è dovuta – come lo scorso anno – ad impegni della Regione per investimenti esclusi dal riaccertamento straordinario non esigibili e pertanto non comunicati dal Consorzio.

Con riferimento alla società Interporto A. Vespucci S.p.a., la differenza di 438.592,54 è dovuta:

- per 436.438,28 per impegno perente non comunicato come credito da parte della società per mancata realizzazione degli interventi infrastrutturali al momento dell'investimento finanziario con tale contributo ex delibere Cipe n. 142/99, n. 84/00, n. 138/00 (si evidenzia che lo scorso anno la somma non conciliata per le medesime ragioni era pari a 886.438,28);

- euro 1.904,26 per IVA al 22 per cento in regime di *split payment*;
- euro 250 per deposito cauzionale per concessione terreno.

Con riferimento alla società Fidi Toscana S.p.a., occorre dar conto partitamente delle mancate riconciliazioni, attesa la complessità dei rapporti Regione/società:

- la differenza di 99.347,59 si riferisce alle prestazioni svolte a favore dell'amministrazione ed è data dalla somma algebrica tra 139.770,65 per IVA al 22 per cento in regime di *split payment* (presente tra i residui passivi della Regione ma non tra i crediti della società) e 40.423,07 (presente tra i crediti della società ma non tra i residui passivi della Regione) per compensi relativi a prestazioni contestate dall'amministrazione;
- la differenza di 7.990,55 è riferibile a oneri su conti correnti bancari per la gestione dei fondi da parte della società e non risulta tra i residui della amministrazione in quanto contabilizzata tra i "Fondi di terzi in amministrazione";
- la differenza di 1.496.409,13 si riferisce alle prestazioni amministrative su MEE e corrisponde sostanzialmente agli interessi passivi ancora da maturare fino alla scadenza dei finanziamenti ed il cui ammontare è determinabile in modo certo al tasso fisso dello 0,3 per cento.

Ancora con riferimento alla società Fidi Toscana S.p.a., si rileva che – analogamente a quanto fatto lo scorso anno – nella Relazione viene dato conto che la società “... comunica, inoltre, la seguente situazione per stima perdite attese su posizioni liquidate e per quota rettifica crediti di firma su operazioni nuova emergenza economia. Tali importi non rappresentano crediti della Società verso la Regione quanto, piuttosto, poste rettificative dell'importo del finanziamento. Essi sono quantificati dalla Società rispettivamente sulla base di operazioni analisi del rischio effettuate sulle singole pratiche in sofferenza e sulla base di politiche di accantonamento proprie della stessa Società”. Su un finanziamento di importo totale pari a 102.339.967,78, la stima di perdite attese sulle posizioni liquidate è di 55.375.683,33 con una quota di rettifica crediti di firma pari a 316.664,00.

1.2.2 Debiti delle partecipate verso la Regione

I debiti dichiarati dalle società partecipate nei confronti della Regione ammontano a circa 202,4 milioni a fronte di residui attivi appostati nel bilancio regionale per 107,6 milioni. Nella tabella che segue viene dato conto del dettaglio delle operazioni:

Tab. 5 - Debiti delle società verso la Regione.

(in euro)

Società partecipate	Credito della Regione v/società			Debito della società v/Regione	Differenza
	Imponibile	Iva	Totale Residui Attivi		
A.r.r.r. S.p.a.	0,00	0,00	17.320,00	17.320,00	0,00
Sviluppo Toscana s.p.a.	0,00	0,00	374.204,08	95.433.169,78	-95.058.965,70
Fidi Toscana S.p.a.	0,00	0,00	106.753.360,19	106.753.360,19	0,00
	0,00	0,00	211.470,48	0,00	211.470,48
Terme di montecatini S.p.a.	0,00	0,00	173.200,15	188.716,36	-15.516,21
Firenze fiera S.p.a.	0,00	0,00	38.710,25	38.865,09	-154,84
Interporto Toscano a. Vespucci S.p.a.	0,00	0,00	5.242,00	5.236,00	6,00
Totali	0,00	0,00	107.573.507,15	202.436.667,42	-94.863.160,27

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Come si vede, la mancata conciliazione tra residui attivi della Regione e debiti delle società, pari a quasi 95 milioni complessivi, è sostanzialmente imputabile ai rapporti tra l'Amministrazione regionale e la società Sviluppo Toscana S.p.a.: infatti, a fronte di residui attivi appostati nella contabilità regionale e pari a 374.204,08, la società ha dichiarato debiti verso l'amministrazione per circa 95,4 milioni. Tale situazione, evidenziata nella tabella che segue, è determinata dalla presenza di fondi - al 31/12/2020 - presso la società e non ancora erogati ai beneficiari finali. Peraltro, la Regione specifica che " tali somme, in quanto destinate ad essere erogate a terzi, non comportano un parallelo accertamento sul bilancio finanziario regionale".

Preme ricordare come anche lo scorso anno la società in parola incideva in maniera preponderante sulla mancata riconciliazione delle poste contabili e sempre per le medesime ragioni. Nel 2019²⁵⁸, infatti, a fronte di un totale di residui attivi pari a 458.380,61 le società dichiaravano crediti per euro 78,2 milioni con una differenza pari a 77,8 milioni; la società Sviluppo Toscana S.p.a. dichiarava 78 milioni di debiti a fronte di residui attivi della Regione per 222.766,73, per una differenza pari a 77,7 milioni (su un totale, per tutte le società, pari come visto a euro 78,2 milioni).

Tab. 6 - Dettaglio situazione debitoria v/Regione - Sviluppo Toscana S.p.a.

(in euro)

Credito della Regione v/società			Debito della società v/Regione	Differenza	Totali
Imponibile	Iva	Totale residui attivi			
0,00	0,00	374.204,08	95.433.169,78	-95.058.965,70	Totale società Sviluppo Toscana S.p.a.
0,00	0,00	107.199.303,07	107.003.497,64	195.805,43	Totale altre società
0,00	0,00	107.573.507,15	202.436.667,42	-94.863.160,27	Totale complessivo

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Tanto rilevato, si osserva come vi sia riconciliazione delle poste per le società A.R.R.R. S.p.a. e Fidi Toscana S.p.a., sebbene in quest'ultimo caso solo in riferimento ai rapporti relativi al prestito soci subordinato; in entrambi i casi, invece, non vengano chiarite le motivazioni della riconciliazione.

Negli altri casi, non c'è riconciliazione, ma - tuttavia - viene fornita una succinta motivazione.

Con riferimento alla società Sviluppo Toscana S.p.a., la differenza pari a 95.058.965,70 dipende dalla costituzione presso la società di fondi non ancora erogati ai beneficiari al

²⁵⁸ I calcoli non tengono conto della società Fidi Toscana S.p.a., in quanto vi era la riconciliazione delle somme, e della società Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a., in quanto in tale caso la somma si riferiva alla contabilizzazione del procedimento di avvio di escussione della garanzia fideiussoria.

31/12/2020 e non rilevati nella contabilità della Regione in quanto trattasi di somme destinate a terzi.

Con riferimento alla società Fidi Toscana S.p.a., la differenza pari a 211.470,48 si riferisce a residui attivi relativi a rientro di fondi in gestione presso la società (comprensivi di interessi maturati), non comunicati quali debiti dalla società in quanto somme relative a "Fondi di terzi in amministrazione".

Con riferimento alla società Terme di Montecatini S.p.a., la differenza pari a 15.516,21 è relativa a somme non di spettanza della Regione ma dell'Agente di riscossione (il debito dichiarato dalla società concerne il recupero di un finanziamento temporaneo ex l.r. n. 77/2012 art. 65-*quater*, iscritto a ruolo).

Con riferimento alla società Firenze Fiera S.p.a., la differenza pari a euro 154,84 è relativa all'adeguamento ISTAT di un canone di locazione anno 2019 in accertamento da parte della Regione per il 2021.

Con riferimento, infine, alla società Interporto Toscano A. Vespucci, la differenza di euro 6,00 è relativa ad un accertamento della Regione su concessione di beni.

1.3 Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione: il caso Interporto Toscano "A. Vespucci" S.p.a.

Conformemente a quanto disposto dall'art. 11 comma 6 lett. l) 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.

In detto elenco, fino all'attuale Rendiconto, figurava la fideiussione (del valore di 18 milioni) prestata a favore della società Interporto Toscano A. Vespucci a garanzia del finanziamento a questa concesso dalla MPS Capital Services - Banca per le Imprese S.p.a..

A tal proposito, si ricorda che nel marzo 2006 la Regione aveva prestato a favore della partecipata Interporto toscano "A. Vespucci" S.p.a. una fidejussione del valore di 18 milioni di euro a garanzia del finanziamento *bullet* di 16 milioni accordato alla società da MPS Capital Services - Banca per le Imprese S.p.a. e garantito da un'ipoteca iscritta su due immobili di proprietà della società Interporto.

La fidejussione, avente quale scadenza originaria il 19 febbraio 2016, veniva prorogata una prima volta, in occasione dell'adozione da parte di Interporto del piano industriale strategico 2013/2023, fino al 28 febbraio 2019. Successivamente, l'art. 26-*octies decies* della l.r. n. 82/2015, come aggiunto dalla l.r. n. 67/2016, disponeva l'autorizzazione per la Giunta regionale a prorogare la garanzia fideiussoria concessa in favore della società Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a. - confermandone l'importo originario - fino al 31/12/2022, subordinatamente al ricorrere di talune condizioni, quali: a) l'approvazione da parte delle banche del piano di consolidamento e sviluppo inerente alla ristrutturazione del debito presentato dalla Società Interporto A. Vespucci; b) la valutazione positiva da parte della Giunta regionale del piano di consolidamento e sviluppo inerente alla ristrutturazione del debito presentato dalla Società Interporto A. Vespucci; c) la proroga tecnica da parte della banca finanziatrice del prestito per il quale la Regione ha concesso garanzia fideiussoria fino

alla nuova scadenza del 31 dicembre 2022; d) un piano di cessione degli immobili su cui insiste la garanzia fideiussoria regionale non oltre il 2022.

Nelle more dell'attuazione del disposto normativo, tuttavia, ritenuta ormai impraticabile l'ulteriore proroga della fidejussione attesa l'incapacità della società Interporto di procedere al rimborso del finanziamento e considerata la disponibilità della banca creditrice a trovare una soluzione alternativa all'escussione della garanzia, con l.r. n. 19/2019 (art. 13) veniva autorizzato l'acquisto da parte della Regione (con una spesa massima di 30.256.000,00) dei due immobili della società Interporto gravati di ipoteca - previa valutazione di congruità dell'Agenzia del demanio - ovvero, in caso di mancato perfezionamento dell'acquisto, il pagamento della garanzia fideiussoria (spesa massima di 18.000.000,00), con surrogazione nei diritti del creditore e conseguente regresso contro il debitore principale. Come emerge nei "considerato" della legge e, ancor meglio, nella delibera di Giunta n. 51/2019, la Regione sceglieva di acquistare gli immobili della società piuttosto che pagare la garanzia fideiussoria surrogandosi al creditore, in quanto "*... l'estinzione del mutuo bullet e della relativa garanzia regionale attraverso l'acquisto dei 2 immobili su cui grava l'ipoteca (a garanzia del mutuo bullet stesso) costituisce un'operazione maggiormente idonea a preservare il patrimonio regionale (rispetto al pagamento della garanzia ed alla successiva surrogazione nei diritti del creditore ai sensi dell'art 1949 del codice civile) ed allo stesso tempo dà maggiori garanzie di continuità aziendale all'attività dell'Interporto che è una società operante in un settore considerato strategico dal piano di razionalizzazione delle società*" (d.g.r. n. 51/2019).

Con successiva legge regionale (art. 35 l.r. n. 80/2019) veniva modificato l'originario importo, a seguito della valutazione di congruità da parte dell'Agenzia del Demanio, autorizzando una spesa complessiva pari a 24.461.000,00 IVA inclusa (in luogo degli originari 30.256.000,00 milioni); veniva inoltre previsto che l'acquisto degli immobili da parte della Regione poteva avvenire fino al 31/12/2020.

Le disposizioni normative richiamate non trovavano tuttavia attuazione, atteso che la società nel corso del 2020 - a seguito della pubblicazione dell'avviso di manifestazione d'interesse - procedeva alla vendita dei due immobili ad altre società. Entrambe le procedure di vendita si concludevano a dicembre 2020 con la stipula del rogito definitivo di compravendita.

Come chiarito in sede istruttoria, a seguito della vendita dei due immobili, il socio Regione è stato liberato dall'obbligo di garantire il pagamento del mutuo *bullet* MPS, in quanto il prestito contratto dalla società veniva estinto attraverso i proventi della vendita. In conseguenza di ciò, nell'elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione Toscana ex art 11 comma 6 lett l) d.lgs. n. 118/2011, allegato alla Relazione sul Rendiconto generale 2020, non risulta più la fideiussione a favore della società Interporto A. Vespucci.

Di tale vicenda si è lungamente discusso nelle precedenti relazioni, venendo in evidenza rilevanti profili di illegittimità, riconducibili alla violazione di numerose norme: dalla normativa europea sugli aiuti di Stato, alle norme in materia di acquisto di beni da parte delle Amministrazioni pubbliche, fino alle disposizioni sul cd "divieto di soccorso finanziario" che nel tempo si sono succedute (d.l. n. 78/2010 ed ora d.lgs. n. 175/2016 - TUSP). Sotto quest'ultimo aspetto, in particolare, lo scorso anno era stato evidenziato come quanto riferito

dalla Regione in sede istruttoria sembrasse "... suggerire che l'acquisto degli immobili altro non sia che un espediente per fornire alla società risorse per fronteggiare la propria esposizione debitoria, garantendo così la continuità aziendale. Impossibilitata a portare avanti il proprio piano industriale a causa della mancata proroga della fidejussione da parte del socio Regione, la società ha incentrato il proprio piano industriale sulla vendita di asset non "core". Tale scelta di per sé è del tutto legittima. Dubbi di legittimità investono la circostanza che a tale operazione partecipi in veste di acquirente proprio il socio Regione, peraltro già fideiussore. La circostanza che il prezzo sia congruo e che nel 2020 non sia più applicabile la disciplina vincolistica in materia di acquisto di immobili non possono di per sé rendere l'operazione legittima. La scelta della Regione di acquistare i due immobili pare, infatti, qualificabile alla stregua di un soccorso finanziario, atteso che detta operazione si sostanzia in un trasferimento di risorse a favore di una partecipata in crisi, ancorché trovi una controprestazione nell'acquisto della proprietà di due immobili. Sul punto, peraltro, non pare superfluo evidenziare come non sia ben chiaro quale sia la futura eventuale destinazione che verrà attribuita dalla Regione ai suddetti immobili nel caso di effettivo acquisto. La logica alla base dell'operazione è del resto chiaramente espressa nella stessa nota istruttoria laddove si legge: "... vista l'imminente scadenza del debito l'operazione consente alla società, con la liquidità derivante dall'operazione, di far fronte al pagamento del proprio impegno nei confronti della banca, senza che la Regione Toscana sia chiamata al pagamento del debito in qualità di fideiussore, con conseguente azione di regresso nei confronti della società".

In considerazione di quanto detto, le sopra esposte censure devono ritenersi superate ed in questa sede non resta che prender atto dell'epilogo della vicenda, sicuramente favorevole per la Regione, atteso che questa ha evitato un esborso di denaro (in termine di acquisto di immobili ovvero escussione della fideiussione).

1.4 I trasferimenti a favore delle società partecipate

In sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di voler fornire i dati inerenti ai trasferimenti effettuati nel corso dell'anno 2020 a favore delle proprie partecipate, distinguendo tra trasferimenti in conto capitale ed in conto esercizio e motivando circa le ragioni di ciascun trasferimento.

Di seguito i dati forniti dalla Regione e riassunti in una tabella contenente dati complessivi per ciascuna società:

Tab. 7 - Trasferimenti 2020 partecipate.

(in euro)

Società	Oneri per trasferimenti in conto capitale		Oneri per trasferimenti in conto esercizio	
	(impegnato 2020)	(pagato in conto competenza 2020)	(impegnato 2020)	(pagato in conto competenza 2020)
Agenzia regionale recupero risorse S.p.a.	0,00	0,00	9.100.000,00	4.825.000,00
Alatoscana S.p.a.	0,00	0,00	570.000,00	484.500,00
Arezzo fiere e congressi S.r.l.	0,00	0,00	30.805,00	30.805,00
Co.svi.g.S.r.l. cons.sviluppo aree geotermiche	8.496.062,04	0,00	958.729,56	823.206,57
Fidi Toscana S.p.a.	4.559.040,10	4.559.040,10	102.851,13	94.860,58
Interporto Toscano a. Vespucci S.p.a.	450.000,00	450.000,00	10.560,00	0,00
Sviluppo Toscana S.p.a.	117.221.061,11	110.352.791,47	45.190.486,51	7.523.335,69
Toscana aeroporti S.p.a.	0,00	0,00	3.007,00	3.007,00
Totale complessivo	130.726.163,25	115.361.831,57	55.966.439,20	13.784.714,84

Fonte: dati ed elaborazione Regione Toscana.

Limitando l'analisi ai dati significativi sotto il profilo quantitativo, si evidenziano anzitutto i trasferimenti effettuati a favore di A.R.R.R. S.p.a., pari a 9,1 milioni impegnati in conto esercizio, di cui 4,8 pagati. Come chiarito dalla Regione, "la società, ai sensi del piano di razionalizzazione straordinaria delle società partecipate dalla Regione Toscana (d.c.r. n. 109/2018) ha incorporato per fusione le società energetiche, nelle quali la Regione era subentrata in luogo delle province, a seguito della l.r. n. 22/2015 sul riordino delle funzioni provinciali. A partire dal 1° gennaio 2019, pertanto, la società svolge anche l'attività di controllo delle caldaie; si ricorda che il costo di tale attività è coperto con gli introiti dei bollini pagati dall'utenza. I trasferimenti a favore della società, quindi, rappresentano il corrispettivo per la tradizionale attività svolta dalla società al quale si aggiungono i trasferimenti per i corrispettivi relativi all'attività di controllo caldaie svolta precedentemente da 9 società". In particolare, a fronte di 1,1 milioni per la cd attività tradizionale (ex l.r. n. 87/2009), ci sono 8 milioni impegnati (di cui la metà pagati) per attività di verifica e controllo degli impianti termici. È stato richiesto in sede istruttoria di voler ulteriormente chiarire qual è il soggetto (Regione o società) a cui vengono versate le somme corrisposte dai privati per i bollini e per quale ragione è stata pagata la minor somma di 4 milioni considerato che l'importo impegnato era di 8 milioni e che tale somma riguarda l'attività svolta precedentemente dalle società energetiche incorporate. La Regione ha rappresentato che le somme che i privati corrispondono per i bollini sono introitati dalla Regione Toscana, così come previsto dall'art. 23-septies, co. 1 quater, l.r. n. 39/2005 e che la liquidazione delle risorse alla società avviene ai sensi di quanto disposto dalla d.g.r. n. 337/2020, la quale prevede una liquidazione in più tranches a seguito di una relazione comprovante l'attività svolta nel periodo di riferimento ed emissione contestuale di fattura. La somma residua pari a 4 milioni impegnata nell'anno 2020, pertanto, è stata liquidata nei primi mesi del 2021.

Per quanto riguarda la società Alatoscana S.p.a., la stessa risulta destinataria di trasferimenti a titolo di contributi per la compensazione dell'operatività dell'aeroporto di Marina di Campo nell'Elba per il triennio 2020/2022 - annualità 2020; il trasferimento, in conto esercizio, è pari a euro 570.000 impegnati di cui 484.500 pagati. Considerato che la medesima società era stata beneficiaria di contributi (Compensazione per lo svolgimento dei SIEG - contributo per l'acquisto di beni strumentali - d.g.r. n. 1111/2017), è stato svolto un approfondimento istruttoria all'esito del quale è risultato che, ai sensi della l.r. n. 66/2011,

l'Aeroporto di Marina di Campo nell'Elba costituisce per la collettività regionale servizio di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 106, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e che, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale, la Regione può contribuire alla copertura dei (soli) costi per lo svolgimento delle attività relative alla sicurezza, all'antincendio, al controllo del traffico aereo, alla polizia ed alle dogane. Pertanto, la società Alatoscana S.p.a., in quanto società che gestisce l'aeroporto, beneficia di un contributo annuale massimo fissato per il triennio 2020/2022 in euro 570.000,00, a titolo di contribuzione per la copertura - quale compensazione - dei soli oneri sostenuti per lo svolgimento delle attività non economiche relative alla sicurezza, all'antincendio, al controllo del traffico aereo ed alle dogane. L'importo effettivo per ciascuna annualità viene determinato a consuntivo sulla base dei costi effettivamente sostenuti e rendicontati alla Regione per lo svolgimento delle sole suddette attività e erogato in quattro quote (tre trimestrali posticipate ed una a saldo). Tra le parti è in vigore una convenzione che ne disciplina i rapporti.

Il consorzio Co.Svi.G S.c.r.l. beneficia di trasferimenti in conto esercizio pari a euro 958.729,56 impegnati, di cui 714.700,78 pagati a titolo di corrispettivo per la gestione del Fondo Geotermico annualità 2020; parimenti nei trasferimenti in conto capitale risultano impegnati - ma non pagati - circa 8,5 milioni per il Programma di ripartizione del Fondo Geotermico annualità 2020. Con ulteriore richiesta istruttoria, sono state chiarite le finalità del fondo, le modalità di funzionamento ed in cosa consista la sua "gestione". La Regione sul punto ha riferito che il cd Fondo Geotermico composto da contributi ex articolo 16 comma 4 lettera b) del d.lgs. n. 22/2010 (contributi per la compensazione territoriale, volti alla promozione di investimenti finalizzati al risparmio ed al recupero di energia, alle migliori utilizzazioni geotermiche, alla tutela ambientale dei territori interessati dagli insediamenti degli impianti nonché al riassetto e sviluppo socioeconomico, anche nel quadro degli interventi previsti dallo stesso piano regionale di sviluppo), canoni ex articolo 16 commi 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 22/2010 (canoni e contributi, versati a favore della Regione territorialmente interessata, da parte dei titolari delle concessioni di coltivazione) e ulteriori contributi connessi allo svolgimento dell'attività geotermoelettrica ex articolo 3 del Protocollo d'Intesa del 20 dicembre 2007. In merito al funzionamento del fondo viene rappresentato che Co.Svi.G. raccoglie annualmente le proposte per progetti di attività e di investimento, nell'interesse delle collettività residenti nelle aree geotermiche, secondo i criteri e le modalità per la destinazione e le priorità nell'uso delle risorse ad esso attribuite ai sensi dell'articolo 7, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, della l.r. n. 45/1997; una volta approvati i progetti dalla Giunta regionale, le risorse vengono impegnate e liquidate a favore di Co.Svi.G. che procede alla erogazione delle somme a favore dei destinatari. L'attività di gestione del Fondo Geotermico svolta da Co.Svi.G., può essere così sintetizzata:

- Coordinamento e gestione del Parco progetti: attività istruttoria relativa alla elaborazione del parco progetti annuale; verifica dei progetti proposti dai comuni; individuazione di progettualità di area da implementare sul territorio; attività di monitoraggio e controllo sullo stato di attuazione dello stesso.
- Gestione tecnica, amministrativa e finanziaria dei progetti presentati e realizzati dai Comuni in forma singola o associata e dei progetti di area vasta e di interesse generale

presentati in proprio da Co.Svi.G.; verifica amministrativa dello stato di avanzamento dei progetti sulla base delle rendicontazioni presentate dai beneficiari; approvazione preliminare dei rendiconti o erogazione di acconti e saldi, seguendo le linee di indirizzo fornite dalla Regione.

Sulla base della “Intesa tra gli Enti Locali firmatari dell’“Accordo Generale sulla Geotermia” per la riscossione e l’utilizzazione delle risorse derivanti dai contributi geotermici di cui all’art. 16, comma 4, lettera b del d.lgs. n. 22/2010” viene riconosciuto alla Società Consortile Co.Svi.G. S.c.r.l. un importo pari al massimo al 6 per cento dell’importo totale del Fondo Geotermico (al netto delle quote per Abbadia San Salvatore ed Arpat), quale corrispettivo per le attività di gestione del Fondo stesso, corrispondente per l’annualità 2020 (anno di produzione 2019) a 714.700,78.

Si segnalano inoltre trasferimenti in conto capitale a favore della società Interporto A. Vespucci S.p.a., pari a euro 450.000,00 interamente pagati quale contributo alla società per interventi infrastrutturali a seguito di delibere Cipe n. 142/99, n. 84/2000 e n. 138/2000. A seguito di ulteriore approfondimento istruttorio è stato chiarito come in data 3 marzo 1999 fosse stata sottoscritta l’Intesa Istituzionale di Programma tra il Governo e la Giunta della Regione Toscana, approvata dal Cipe in data 19 febbraio 1999, e che nel maggio 2000 fosse stata sottoscritto l’Accordo di Programma Quadro (APQ) per il settore delle Infrastrutture di Trasporto dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione, dal Ministero dei Lavori Pubblici, dalla Regione Toscana, nonché da: Anas, Ferrovie dello Stato, Società Autostrade, Autorità Portuale di Livorno, Autorità Portuale di Marina di Carrara, Autorità Portuale di Piombino, Interporto della Toscana Centrale, Interporto A. Vespucci, Società Interporto Toscano, Società Aeroporto Fiorentino, Società Esercizio Aeroporto Maremma e Consorzio per l’Aeroporto di Siena. A ciò facevano seguito le citate delibere Cipe n. 142/99, n. 84/00 e n. 138/00 con le quali venivano assegnate risorse alla Regione per interventi di natura infrastrutturale, successivamente individuati dalla d.g.r. n. 1381 del 17/12/2001, tra cui quelli inerenti all’area dell’Interporto di Guasticce (in attuazione dell’APQ per il Settore delle Infrastrutture di Trasporto, come successivamente modificato e integrato).

Per quanto riguarda i trasferimenti a Fidi Toscana S.p.a., la Regione chiarisce che “*i trasferimenti più rilevanti sono riconducibili alle attività realizzate dalla società in favore di Regione Toscana nell’ambito della sua partecipazione al raggruppamento temporaneo di imprese denominato “Toscana Muove” (di cui è capofila) aggiudicatario con Decreto Dirigenziale n. 5725 del 20/12/2013 della gara indetta con decreto dirigenziale n. 2910 del 19/07/2013, ai sensi degli articoli 3 comma 37, 55 comma 5 e 83 del d.lgs. n. 163/06 allora vigente. L’affidamento aveva una durata quinquennale rinnovabile a scadenza per un massimo di ulteriori 4 anni. Alla sua scadenza, nel marzo 2019, la Regione ha fatto ricorso alla facoltà di rinnovo, pertanto l’attuale scadenza è fissata per marzo 2023. La società svolge le attività di supporto a Regione Toscana per la “gestione degli interventi regionali connessi a strumenti di ingegneria finanziaria”. Si tratta in particolare della gestione di agevolazioni concesse alle PMI toscane nella forma delle garanzie e/o dei prestiti a tasso zero, anche di microcredito”.*

I trasferimenti effettuati nel corso del 2020 a favore della società Sviluppo Toscana S.p.a. ammontano a ben 117 milioni in conto capitale (pagati 110) e 45 milioni in conto esercizio (pagati 7.5). Tali somme si riferiscono alle attività istituzionali svolte dalla società a favore della

Regione e, in particolare, alla gestione e controllo dei programmi comunitari nonché dei contributi previsti dalla programmazione e da leggi regionali. La Regione in sede istruttoria ha altresì precisato che la stessa nell'anno 2020 ha erogato a favore della società 25 milioni a titolo di anticipazione di cassa, come previsto dall'art. 6-*quater* l.r. n. 28/2008, "al fine di assicurare la tempestiva erogazione ai beneficiari di aiuti e contributi a carico di fondi comunitari, nazionali e regionali e, al contempo, ottimizzare la gestione complessiva di cassa tra Regione e organismi intermedi".

Anche quest'anno, i trasferimenti effettuati dalla Regione a favore delle società Fidi Toscana S.p.a. e, soprattutto, Sviluppo Toscana S.p.a. si confermano essere i più elevati rispetto a quelli di cui hanno complessivamente beneficiato nello stesso anno tutte le altre società partecipate dalla Regione. Nella tabella che segue viene dato evidenza di ciò:

Tab. 8 - Dettaglio trasferimenti 2020 a Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a. (in euro)

Società	Oneri per trasferimenti in conto capitale		Oneri per trasferimenti in conto esercizio	
	Impegnato 2020	Pagato in competenza 2020	Impegnato 2020	Pagato in competenza 2020
Fidi Toscana S.p.a.	4.559.040,10	4.559.040,10	102.851,13	94.860,58
Sviluppo Toscana S.p.a.	117.221.061,11	110.352.791,47	45.190.486,51	7.523.335,69
Totale Fidi Toscana e Sviluppo Toscana	121.780.101,21	114.911.831,57	45.293.337,64	7.618.196,27
Totale complessivo	130.726.163,25	115.361.831,57	55.966.439,20	13.784.714,84

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Infine, si rileva un dato in controtendenza rispetto al *trend* degli scorsi anni. Come evidenziato nella tabella che segue, infatti, fatta eccezione per i trasferimenti in conto esercizio (impegnati), si assiste ad un arretramento dei valori, anche se non particolarmente significativo.

Tab. 9 - Trasferimenti della Regione a favore delle partecipate (periodo 2016/2020). (in euro)

Anno	Oneri per trasferimenti in conto capitale		Oneri per trasferimenti in conto esercizio	
	Impegnato nell'anno	Pagato nell'anno	Impegnato nell'anno	Pagato nell'anno
2016	89.134.000,00	50.885.000,00	2.999.000,00	109.800,00
2017	110.196.000,00	54.921.000,00	9.586.000,00	8.244.000,00
2018	137.531.223,36	133.047.131,36	23.508.130,71	15.754.729,41
2019	232.443.650,02	157.252.833,08	36.997.900,15	16.938.996,34
2020	130.726.163,25	115.361.831,57	55.966.439,20	13.784.714,84
Totale	700.031.036,63	511.467.796,01	129.057.470,06	54.832.240,59

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

2 Stato patrimoniale e conto economico

La Regione, in ottemperanza alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 118/2011, ha adottato a decorrere dall'esercizio 2016 il sistema economico patrimoniale da affiancare, ai soli fini conoscitivi, alla contabilità finanziaria, in modo da garantire una rilevazione completa e unitaria dei fatti gestionali.

Nella Nota Integrativa allo Stato patrimoniale ed al Conto economico allegata al Rendiconto, vengono illustrati i criteri di valutazione delle poste contabili che compongono lo Stato Patrimoniale ed il Conto Economico, in particolare specificando che: "Le voci dello Stato

Patrimoniale e del conto Economico sono state valutate secondo i criteri stabiliti dall'armonizzazione ex D. Lgs. 118/2011. Ove esplicitamente indicato dal decreto o dai principi applicati, si è fatto riferimento alla normativa privatistica, in particolare al Codice civile e ai principi contabili emanati dall'OIC²⁵⁹. Qualora la normativa sull'armonizzazione non fornisse indicazioni sui principi da seguire, si sono seguiti i principi contabili validi per le società private".

Di seguito si passano in rassegna le poste contabili dello Stato patrimoniale e del Conto economico relative alle partecipazioni regionali.

2.1 Il valore delle partecipazioni nello stato patrimoniale

Come lo scorso anno, le partecipazioni societarie detenute dalla Regione sono collocate, oltre che tra le immobilizzazioni finanziarie, anche sotto la voce "Attivo circolante - attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni" in ragione della diversa destinazione.

Per quanto concerne le partecipazioni registrate tra le **immobilizzazioni finanziarie**, la Nota integrativa indica il criterio di valutazione adottato (metodo del patrimonio netto per le società controllate e/o partecipate, sulla base dei bilanci al 31/12/2019, non essendo ancora disponibili i bilanci 2020; metodo del costo di acquisto per le partecipazioni azionarie e non azionarie inferiori al 20 per cento e non ricomprese nel perimetro del consolidamento), dando conto del valore delle singole partecipazioni e delle variazioni intervenute rispetto al precedente esercizio.

Nello Stato patrimoniale della Regione, il valore delle partecipazioni societarie registrate tra le immobilizzazioni finanziarie, nel 2020, ammonta a 330 milioni, di cui 315 milioni per partecipazioni in società controllate e 15 milioni per partecipazioni in società partecipate. Rispetto al 2019, il valore delle partecipazioni aumenta di circa 86 milioni. A tal proposito, nella Nota Integrativa si richiamano la sottoscrizione di ulteriori azioni della società Fidi Toscana S.p.a. (con conseguente aumento della quota regionale che passa dal 46,28 per cento al 49,41 per cento) e la rivalutazione della partecipazione detenuta nella società Terme di Montecatini S.p.a. di circa 5 milioni "in quanto lo scorso anno, stante l'assenza di bilancio approvato per l'esercizio 2018, era stata svalutata del 40 per cento in via prudenziale sulla base dell'ultimo bilancio disponibile".

Su tale ultimo punto, preme sottolineare come la scelta della Regione di rivalutare la propria partecipazione nella società termale desti fortissime perplessità in ragione dell'andamento della partecipata, che chiude gli esercizi 2018 e 2019 con ingenti perdite (4,2 nel 2018 e 2,1 milioni nel 2019). A margine, si rileva che l'Assemblea dei soci ha deliberato nel mese di giugno 2020 - contestualmente all'adozione dei due bilanci di esercizio - anche la copertura delle perdite pregresse (non superiori ad un terzo del capitale sociale) mediante uso

²⁵⁹ L'Organismo italiano di contabilità (OIC) è stato costituito, nella veste giuridica di una fondazione, il 27 novembre 2001. Con legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione del decreto legge n. 91/2014 - che integra il d.lgs. n. 38/2005 - vengono riconosciuti il ruolo e le funzioni dell'OIC. La legge integra con gli articoli 9-bis e 9-ter, mantenendo invariate le modalità di finanziamento dell'OIC già previste dalla legge n. 244/2007. In particolare, l'Organismo Italiano di Contabilità emana i principi contabili nazionali, ispirati alla migliore prassi operativa, per la redazione dei bilanci secondo le disposizioni del codice civile; fornisce supporto all'attività del Parlamento e degli Organi Governativi in materia di normativa contabile ed esprime pareri, quando ciò è previsto da specifiche disposizioni di legge o dietro richiesta di altre istituzioni pubbliche e partecipa al processo di elaborazione dei principi contabili internazionali adottati in Europa.

delle riserve e riduzione del capitale sociale. A tal proposito, giova richiamare la relazione sulla gestione allegata al bilancio 2019, dove si rappresenta la progressiva erosione del patrimonio della società in ragione delle perdite di esercizio (e nonostante l'acquisto nel corso del 2019 della palazzina Fideuram "determinando un incremento dell'attivo fisso netto di fatto più che controbilanciato dalla riduzione dovuta alla svalutazione effettuata sugli immobili"), nonché il peggioramento della copertura patrimoniale anche a causa del decremento del patrimonio netto, in disparte ogni considerazione in merito alla importante esposizione debitoria della società. Probabilmente, in questa circostanza, sarebbe stato opportuno che la Regione avesse fornito una motivazione "robusta", che desse conto del procedimento di rivalutazione della partecipazione. Resta inteso che la copertura delle perdite mediante utilizzo di riserve e riduzione del capitale sociale rappresenta una copertura "virtuale", consistente in aggiustamenti contabili; solo la copertura con versamento da parte dei soci potrebbe rappresentare una copertura reale con ripristino del patrimonio originario, ma tale opzione risulta nel caso di specie preclusa atteso il disposto ex art. 14 TUSP (per il quale sono vietati aumenti di capitale a favore di società partecipate che abbiano registrato perdite per tre esercizi consecutivi ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite - anche infrannuali - eccetto che nei casi in cui il capitale scenda sotto il minimo legale).

In sede di contraddittorio, la Regione ha in merito precisato che la rivalutazione della partecipazione nella società Terme di Montecatini S.p.a. " ... non ha origine da una valutazione positiva dell'andamento della società bensì da una corretta esposizione del valore della partecipazione sulla base della frazione di patrimonio netto di propria pertinenza sulla base dell'ultimo bilancio disponibile della società (2019). Infatti - in sede di rendiconto 2019 - la Regione, preso atto della mancata approvazione dei bilanci 2018 e 2019 della società Terme di Montecatini, aveva svalutato il valore derivante dalla frazione di patrimonio netto 2017 di propria pertinenza del 40 per cento, derivandone un valore di circa 12,1 milioni di euro, inferiore a quello che si è poi effettivamente manifestato con l'ultimo bilancio disponibile 2019 e da cui è derivata una frazione di patrimonio netto di pertinenza regionale pari a circa 16,7 milioni di euro".

La Sezione prende atto dei chiarimenti offerti dalla Regione e tuttavia non può esimersi dal ribadire i propri dubbi in merito alla rivalutazione o, quantomeno, alla misura di questa.

L'operazione che ha interessato la partecipazione detenuta dall'Amministrazione in Terme di Montecatini S.p.a. risulta quantomeno inopportuna per tutta una serie di ragioni che il socio pubblico pare del tutto omettere; condizioni riconducibili alle precarie condizioni in cui versa la società e che necessariamente si riflettono sul suo patrimonio netto. Si ricorda nuovamente che per ripianare le perdite la società ha eroso le proprie riserve (alcune delle quali dovranno essere ricostituite negli esercizi successivi: riserva "First Time Adoption - FTA" e riserva legale), ed ha ridotto il proprio capitale sociale di quasi due milioni.

Inoltre, tanto la copertura delle perdite (e la riduzione capitale) da parte della società, quanto la rivalutazione della partecipazione societaria da parte del socio Regione, sono state compiute in assenza di un giudizio da parte della società di revisione con riferimento sia al bilancio 2018 che al bilancio 2019. Si legge infatti nella relazione dei revisori in calce al bilancio 2019 (ma analoga dichiarazione si rinviene in calce al bilancio 2018) che questi "non sono in grado di esprimere un giudizio sulla coerenza della relazione sulla gestione con il bilancio d'esercizio della società Terme di Montecatini S.p.a. al 31 dicembre 2019 e sulla conformità della stessa alle norme

di legge, né di rilasciare la dichiarazione di cui all'art. 14, co. 2 lett. e) del D. Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39, sulla base delle conoscenze e della comprensione dell'impresa e del relativo contesto acquisite nel corso dell'attività di revisione". Ciò determina dubbi sulla bontà dei dati sulla base dei quali la Regione ha adottato le proprie decisioni. Peraltro, tale considerazione merita ulteriore evidenza alla luce del fatto che il rendiconto 2020 della Regione si fonda su dati inerenti ai bilanci delle partecipate (e questo vale anche per il fondo perdite) non in linea temporalmente con quelli della Regione, così mancando il fondamentale elemento della "attualità".

A fronte di ciò, deve poi considerarsi che a fronte di un patrimonio eroso dalle reiterate perdite, la società subisce una rilevantissima esposizione debitoria ed è a rischio continuità, circostanze queste che pongono consistenti dubbi in merito alla capacità della società di ricostituire le proprie riserve e fronteggiare nuove ulteriori perdite, anche alla luce dell'emergenza sanitaria che ha interessato gli esercizi 2020 e 2021.

Conclusivamente, dunque, si ribadiscono le perplessità sopra manifestate, con la conseguenza che la vicenda sarà oggetto senz'altro di attenzione nel prossimo referto, anche in considerazione della avvenuta approvazione del bilancio 2020.

Ciò posto, si rileva in generale una rivalutazione di tutte le partecipazioni, in ragione dei risultati di esercizio (positivi) conseguiti nel 2019; solo la partecipazione detenuta in Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiore S.p.a. subisce una svalutazione (di poco più di 700 mila euro), in quanto non risulta approvato il bilancio 2019. Preme evidenziare che nella Nota integrativa nessuna informazione viene offerta in merito alle valutazioni svolte in punto di rivalutazione/svalutazione delle partecipazioni, a detrimento della chiarezza e trasparenza dei documenti di bilancio.

Di seguito si riporta l'elenco delle partecipazioni iscritte in bilancio ed il raffronto con la corrispondente valutazione iscritta al 31/12/2019, distinguendo a seconda della tipologia di partecipazione, così come riportate nella Nota integrativa allo Stato patrimoniale e Conto economico (con eliminazione delle sole parti relative a partecipazioni in fondazioni, enti ed agenzie):

Tab. 10 - Partecipazioni in imprese controllate. (in euro)

Denominazione	Partecipazione %	Valutazione al 31/12/2019	Valutazione al 31/12/2020	Variazione
A.R.R.R. S.p.a.	100,00	3.294.490,00	4.738.794,00	1.444.304,00
Alatoscana S.p.a.	51,05	1.439.461,01	1.440.642,31	1.181,30
Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	39,89	13.423.332,35	13.533.247,74	109.915,39
Fidi Toscana S.p.a.	49,41	47.909.680,72	53.335.751,98	5.426.071,26
Firenze Fiera S.p.a.	31,95	6.465.500,86	6.501.216,99	35.716,13
Terme di Montecatini S.p.a.	67,12	12.109.811,86	16.717.607,26	4.607.795,40
Totale		84.642.276,80	96.267.260,28	11.624.983,48

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Tab. 11 - Partecipazioni in imprese partecipate. (in euro)

Denominazione	Partecipazione %	Valutazione al 31/12/2019	Valutazione al 31/12/2020	Variazione
Internazionale Marmi e macchine Carrara S.p.a.	36,40	8.780.669,01	8.066.979,56	-713.689,45
Interporto Toscano "A. Vespucci" S.p.a.	23,56	5.303.843,92	5.418.718,77	114.874,85
Co.Svi.G. - S.c.r.l.	14,47	434.896,14	438.471,29	3.575,15
Totale		14.519.409,07	13.924.169,62	-595.239,45

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Tab. 12 - Partecipazioni in altri soggetti.

(in euro)

Denominazione	Partecipazione %	Valutazione al 31/12/2019	Valore al costo ridotto delle perdite durevoli al 31/12/2020	Variazione
Banca popolare Etica	0,05	25.848,67	25.848,67	-
CET Società Consortile Energia Toscana S.c.a r.l.	0,51	813,04	813,04	-
Interporto Toscana Centrale S.p.a.	12,51	1.656.778,20	1.656.778,20	-
Italcertifer S.p.a.	11,00	335.861,84	335.861,84	-
S.E.A.M. S.p.a. - Società Esercizio Aeroporto della Maremma	7,08	156.721,40	156.721,40	-
Toscana Aeroporti S.p.a. (quotata)	5,03	1.544.330,70	1.544.330,70	-
Totale		3.720.353,85	3.720.353,85	-

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Con riferimento alle partecipazioni classificate nell'**attivo circolante**, in Nota integrativa viene chiarito che in tale voce è compreso il valore delle partecipazioni detenute dalla Regione in società non strategiche in base la piano di razionalizzazione approvato; in particolare, si tratta delle partecipazioni nella società Terme di Casciana S.p.a. e Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., entrambe in liquidazione. Peraltro, come lo scorso anno, non vengono date informazioni in merito all'altra società partecipata in liquidazione, E.A.M.S. S.p.a..

Il valore delle attività finanziarie non costituenti immobilizzazioni - che comprende le partecipazioni in società in liquidazione ed in Consorzi e Cooperative ex ETSAF, rispetto alle quali la Regione ha esercitato il recesso - è pari a 16,3 milioni, in leggera flessione rispetto al 2019 (quando era pari a 17 milioni), in ragione della riduzione di euro 677,4 milioni del valore della partecipazione nella società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., sulla base della valutazione del patrimonio netto di liquidazione.

Dei complessivi 16,3 milioni, il valore delle partecipazioni nelle due società in liquidazione incide per ben 16 milioni (11,3 milioni per Terme di Chianciano S.p.a. in liquidazione e 4,8 milioni per Terme di Chianciano S.p.a. in liquidazione).

Ancora nello Stato patrimoniale, assume rilevanza quanto disposto dall'Allegato 4/3 punto 6.1.3 e punto 6.3, a mente del quale nel **patrimonio netto** deve venir costituita una riserva indisponibile vincolata all'uso del metodo del patrimonio netto. E più precisamente: *"Nell'esercizio successivo, a seguito dell'approvazione del rendiconto della gestione, gli eventuali utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto devono determinare l'iscrizione di una specifica riserva del patrimonio netto vincolata all'utilizzo del metodo del patrimonio"* (Allegato 4/3 punto 6.1.3).

Sul punto in Nota integrativa, viene rappresentato che *"... nell'ambito della l.r. n. 79/2020 (legge regionale di assestamento del bilancio di previsione 2020/2022) [l.r. n. 76/2020 - Bilancio di previsione finanziario 2020- 2022. Assestamento e seconda variazione: n.d.r.] erano stati destinati euro 6.572.429,60 alla costituzione del fondo indisponibile per l'applicazione prevista dal metodo del Patrimonio Netto ai sensi del Punto 6.3 dell'Allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011; la parte restante dell'utile d'esercizio 2019 di euro 308.265.715,45 era stata destinata ad una riserva disponibile. Nel corso dell'esercizio 2020 inoltre si è provveduto (...) ad adeguare la riserva indisponibile a seguito dei conferimenti al fondo di dotazione di enti le cui partecipazioni non hanno valore di liquidazione sia in relazione alle nuove acquisizioni che alle modifiche di valori delle partecipazioni già iscritte in bilancio. Si è, infine, utilizzato la riserva vincolata, finalizzata al metodo del patrimonio netto, in relazione alle partecipazioni che hanno subito un decremento di valore rispetto all'anno precedente, ciò*

in coerenza con le indicazioni dell'Allegato 4/3 al D.Lgs. 118/2011. In merito all'utile d'esercizio 2020 si propone la seguente destinazione: quanto a euro 17.651.590,97 alla costituzione del fondo di riserva indisponibile per l'utilizzo previsto dall'applicazione del metodo del patrimonio netto ai sensi del punto 6.3 dell'allegato 4/3 del D.Lgs. 118/2011; per la parte restante pari a 303.755.191,21 euro se ne propone la destinazione ad incremento del fondo di dotazione". Si evidenzia che nello schema in cui viene dato conto della movimentazione del fondo di dotazione e delle riserve, risulta data distinta evidenza della riserva indisponibile costituita dagli utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto, come previsto dal punto 6.3 citato, e pari - al 31/12/2020 - a 5.843.412,96, con un decremento pari a 729 mila euro rispetto ai 6.572.429,60 destinati alla costituzione del fondo in sede di assestamento; risultano inoltre riserve indisponibili derivanti da partecipazioni senza valore di liquidazione, al 31/12/2020, pari a 72.673.528,94 con un incremento di circa 64 milioni rispetto al valore rilevato al 31/12/2019 (8.124.034,02).

Infine, merita dar conto della classificazione tra le voci dell'attivo patrimoniale delle risorse versate dalla Regione a ARTEA, Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a. nella loro qualità di soggetti gestori.

Tra i crediti inseriti nelle immobilizzazioni finanziarie - iscritti al valore nominale al netto dell'eventuale svalutazione e pari a complessivi 138,39 milioni - sono inclusi i crediti per i finanziamenti già erogati ai destinatari finali per il tramite dei soggetti gestori Fidi Toscana S.p.a., ARTEA e Sviluppo Toscana S.p.a. (pari a circa 46,6 milioni). Mentre nell'ambito dell'attivo circolante, alla voce "altri crediti", sono classificate le risorse non ancora erogate dai soggetti gestori ai beneficiari finali, che ammontano a 372,22 milioni (al netto del fondo svalutazione). La Sezione si riserva successivi approfondimenti in merito.

Si rileva, infine, che nessuna indicazione è contenuta nella Nota integrativa in merito alla voce del passivo dello Stato patrimoniale relativa ai debiti verso imprese controllate e partecipate (pari a circa 52 milioni).

2.2 Il valore delle partecipazioni nel conto economico

Alla voce "proventi finanziari" quest'anno risultano euro 662.347,62 derivanti dagli utili distribuiti dagli enti strumentali della Regione. Nessun provento deriva, invece, dalle società partecipate e controllate (contrariamente allo scorso anno quando erano stati distribuiti utili per complessivi euro 655.196,31, interamente attribuibili alla società Toscana Aeroporti).

Nel Conto economico sono, poi, collocate le rettifiche di valore delle attività finanziarie.

Come si legge nella Nota integrativa, le rettifiche di valore delle attività finanziarie "... sono nel complesso positive e pari a 10,78 milioni di euro, in forte incremento rispetto all'esercizio precedente quando ammontavano a -14,28 milioni. Esse si riferiscono prevalentemente a rettifiche di valore, sia positive che negative, delle partecipazioni azionarie valutate con il metodo del patrimonio netto. Si veda la corrispondente sezione dell'attivo patrimoniale in merito alle principali cause delle variazioni intervenute nell'anno 2020. Le svalutazioni di immobilizzazioni diverse dalle partecipazioni riguardano la svalutazione prudenziale dei fondi mobiliari Toscana Venture, Toscana Innovazione e i3 Università nonché la svalutazione dell'anno 2020 del credito relativo al prestito subordinato soci concessi dalla Regione a Fidi Toscana Spa nel periodo 2009/2011, mentre le svalutazioni di attività che

non costituiscono immobilizzazioni si riferiscono alla svalutazione della partecipazione nella società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a.”.

Di seguito si riportano i valori di dettaglio delle rivalutazioni delle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto, mentre si ricorda che l'unica svalutazione di partecipazioni che non costituiscono immobilizzazioni riguarda la società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. in liquidazione (per un valore pari a euro 677.446,95):

Tab. 13 - Totale rivalutazioni partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto. (in euro)

Denominazione Ente/Società Partecipata	Rivalutazione
A.R.R.R. S.p.a.	1.444.304,00
Sviluppo Toscana S.p.a.	2.918,00
Firenze Fiera S.p.a.	35.716,13
Interporto Toscano "A. Vespucci" S.p.a.	114.874,85
Alatoscana S.p.a.	1.181,30
Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	109.915,39
Fidi Toscana S.p.a.	3.726.071,26
Terme di Montecatini S.p.a.	4.607.795,40
Co.Svi.G. S.c.r.l.	3.575,15
Totale rivalutazioni	10.046.351,48

Fonte: dati Regione, elaborazione dati Corte dei conti.

3 Gestione del personale

Nel presente paragrafo la Sezione ha ritenuto di approfondire alcuni aspetti relativi alla gestione del personale ed al contenimento dei costi di funzionamento.

La norma di riferimento è l'**art. 19 del TUSP** il quale, nei commi 2, 3 e 4, disciplina modalità e procedure che devono essere seguite dalla società partecipate (e dal socio pubblico) per procedere alle **assunzioni**. In particolare, l'articolato normativo dispone che:

- Comma 2 "Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001".
- Comma 3 "I provvedimenti di cui al comma 2 sono pubblicati sul sito istituzionale della società. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano gli articoli 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".
- Comma 4 "Salvo quanto previsto dall'articolo 2126 del codice civile, ai fini retributivi, i contratti di lavoro stipulati in assenza dei provvedimenti o delle procedure di cui al comma 2, sono nulli. Resta ferma la giurisdizione ordinaria sulla validità dei provvedimenti e delle procedure di reclutamento del personale".

I commi successivi disciplinano, invece, le modalità di contenimento dei costi di funzionamento (tra cui quelli relativi alle spese di personale) prevedendo, al comma 5, come le "amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera, delle società controllate, anche attraverso il contenimento

degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale". Le stesse società devono poi garantire il perseguimento concreto degli obiettivi posti dal socio pubblico "tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello (comma 6).

Infine, il comma 7, prevede gli obblighi di trasparenza e le relative sanzioni disponendo che i "provvedimenti e i contratti di cui ai commi 5 e 6 sono pubblicati sul sito istituzionale della società e delle pubbliche amministrazioni socie. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano l'articolo 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".

La verifica del rispetto delle disposizioni citate è stata avviata prendendo quale punto di partenza le risultanze delle relazioni che avevano accompagnato i precedenti giudizi di parifica.

In particolare, nella relazione di accompagnamento al giudizio di parifica per l'esercizio finanziario 2017, era stato dato conto delle notevolissime carenze inerenti allo stato di attuazione da parte delle società controllate delle disposizioni recate dall'art. 19 TUSP in materia di gestione del personale (adozione di un regolamento per il reclutamento del personale e pubblicazione dello stesso sul proprio sito istituzionale).

Pertanto, prima di avviare l'istruttoria sul rendiconto 2020, sono stati verificati i siti web delle società controllate ed è stata verificata - nonostante i rilievi formulati dalla Sezione regionale nella relazione al rendiconto 2017 - la persistenza di talune criticità per le quali sono stati chiesti chiarimenti al socio Regione Toscana nei termini di seguito indicati.

Agenzia Regionale Recupero Risorse S.p.a. (A.R.R.R. S.p.a.) non sembra aver aggiornato il proprio regolamento.

La Regione ha evidenziato che il regolamento attuale, anche se datato 2008 e con riferimenti all'articolo 18 del d.l. n. 112/2008, è improntato al rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, co. 3, del d.lgs. n. 165/2001, come richiesto dall'art. 19, co. 2, del TUSP. La società, infatti, nei bandi approvati per la selezione del personale e pubblicati nella pagina della sezione trasparenza del proprio sito <https://www.arrr.it/selezione-del-personale>, si è attenuta alle disposizioni dell'art. 19 co. 2 d. lgs. n. 175/2016 e dell'art.35 comma 3 d.lgs. n. 165/2001.

La società partecipata ha indicato alla Regione la volontà di provvedere quanto prima all'approvazione di un regolamento per il reclutamento del personale aggiornato alle disposizioni vigenti. Ciò anche al fine di adeguarsi non solo all'art. 19. co. 3, d.lgs. n. 175/2016, ma anche alla deliberazione del Consiglio regionale 18 dicembre 2018, n. 109 (Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2019), che al paragrafo 5, relativo agli indirizzi agli enti dipendenti e alle società partecipate, prevede per le Società controllate dalla Regione Toscana la necessità che le stesse, per l'anno 2019 e per il successivo triennio 2019-2021, adottino regolamenti che definiscano criteri e modalità per il reclutamento del personale, nel rispetto dei principi sanciti nel comma 3, dell'art. 35 del d.l. n. 165/2001, pubblicando gli stessi sul sito aziendale". La medesima disposizione è stata poi ripresa nella d.g.r. n. 98/2019.

La Sezione invita quindi la Regione a vigilare sull'adozione del prescritto regolamento da parte delle società.

La società Alatoscana S.p.a. non sembra disporre di una pagina web (è stato verificato il sito web indicato dalla Regione sul proprio sito Amministrazione trasparente, ma è quello dell'aeroporto dell'Isola d'Elba, non della società).

La Regione, come riferito dalla competente Direzione Mobilità, Infrastrutture, ha evidenziato che il sito istituzionale della società è "www.elbaisland-airport.it" (e non quello indicato nel sito della Regione Toscana) nel quale sono riportati i criteri e le modalità per il reclutamento del personale (sia nella sezione "business", "lavora con noi", "posizioni ricercate", sia, per altre informazioni societarie, nella parte "amministrazione trasparente").

Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. al momento della verifica non sembra aver indicato nella propria pagina "Amministrazione trasparente" i provvedimenti adottati ai fini del reclutamento del personale. Tale inadempimento è, poi, da correlare a quanto disposto dal comma 3 dell'art. 19 TUSP in punto di mancata pubblicazione dei provvedimenti sul sito istituzionale della società.

Pertanto, la Sezione ha chiesto di conoscere le iniziative assunte dall'amministrazione con riferimento sia alle violazioni poste in essere dalla sopra citata società sia con riferimento alle violazioni precedentemente segnalate per le società Fidi Toscana S.p.a., Sviluppo Toscana S.p.a. e Terme di Montecatini S.p.a., *medio tempore* adeguatesi al disposto normativo.

La Regione ha osservato, mediante il contributo informativo pervenuto dalla competente Direzione Attività Produttive, che in data 23 novembre 2020 ha sollecitato nuovamente la società Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. (già sollecitata con nota prot. n. 0224312 del 29 giugno 2020) relativamente alla necessità di adeguarsi agli obblighi di pubblicità e trasparenza richiesti dai commi 3 e 7 dell'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016. La Regione, poi, ha evidenziato che, nelle stesse comunicazioni alla partecipata, ha ricordato il divieto posto in capo alla stessa di erogare alle società a controllo pubblico inadempienti somme a qualsivoglia titolo ad esclusione dei pagamenti a fronte di obbligazioni contrattuali.

La società ha dichiarato di aver ottemperato a tali obblighi e ad oggi tutti i provvedimenti sono stati inseriti nella sezione "amministrazione trasparente", che ora accoglie tutti i bandi svolti per il reclutamento di personale, il regolamento interno per il reclutamento del personale e la dotazione organica della società.

Per quanto riguarda l'originario mancato adempimento delle altre società partecipate sopra citate, la Regione, come riportato nel contributo informativo pervenuto dalla competente Direzione Attività Produttive, ha evidenziato che con nota prot. n. 0224312 del 29/06/2020 ha sollecitato l'adempimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza di cui ai commi 3 e 7 dell'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016.

La citata delibera dà mandato agli amministratori di adottare regolamenti che definiscono i criteri e le modalità di reclutamento del personale ai sensi del comma 2 dell'art. 19, pubblicando gli stessi regolamenti sul sito istituzionale della società ai sensi del successivo comma 3. Con la suddetta nota si chiedeva pertanto di voler provvedere a dare atto dell'avvenuta pubblicazione di quanto previsto dall'art. 19 commi 3 e 7.

Con successiva richiesta istruttoria è stato richiesto di specificare se sono state versate **risorse a favore delle società per il periodo precedente all'adeguamento delle stesse alle previsioni di legge** (ed in caso affermativo di specificarne le motivazioni).

La Regione ha risposto riportando i contributi pervenuti dalle competenti Direzioni.

Per quanto riguarda la società la società A.R.R.R. S.p.a., la Regione ribadisce l'adeguamento alle disposizioni di legge evidenziando che nella relazione di accompagnamento al bilancio consuntivo è stata predisposta una dettagliata sezione in cui sono riportate le misure messe in atto dalla medesima afferenti all'attuazione della normativa in merito alla prevenzione della corruzione e della trasparenza. Sempre con riferimento ad A.R.R.R. S.p.a, la Regione specifica che sono state erogate solo risorse correlate all'esercizio delle attività previste nel piano di attività, come corrispettivo per le attività previste dalla normativa vigente ai sensi dell'articolo 7 della l.r. n. 87/2009.

Per quanto riguarda Terme di Montecatini S.p.a. (inadempiente agli obblighi di legge, come riportato nella relazione che aveva accompagnato il giudizio di parifica per l'esercizio finanziario 2017), la stessa si è nel frattempo adeguata al disposto normativo ed alla stessa nel periodo di inadempienza sono state corrisposte solo somme relative al rimborso dei tirocini formativi (€ 1.800,00) erogate nel 2020 e di competenza del 2019.

Infine, alla società Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. (che ha finalmente ottemperato alla pubblicazione di tutti i provvedimenti inerenti al reclutamento del personale nel proprio sito web), sono state erogate risorse solo nel 2020 relative al pagamento di corrispettivi e, pertanto, non rientranti nei limiti di cui all'art. 22 comma 4 del d.lgs. n. 33/2013, mentre nessuna somma è stata erogata a favore della società per il periodo precedente all'adeguamento alle previsioni di legge.

La Sezione ha chiesto, poi, ulteriori chiarimenti sugli adempimenti ex art. 19 TUSP in materia di personale con specifico riferimento al provvedimento di indirizzo adottato dalla Regione ed ai provvedimenti di recepimento delle società. In particolare, la Sezione ha posto l'attenzione sulla d.g.r. n. 98/2019, adottata ai sensi dell'art. 19, comma 5 TUSP, con la quale sono stati fissati gli obiettivi di contenimento riferiti alla spesa di personale ed ai costi di funzionamento, chiedendo di conoscere:

- le ragioni in base alle quali si è scelto di fissare quale obiettivo specifico per l'anno 2019 e per il triennio 2019/2021 il mantenimento delle spese di funzionamento e della spesa di personale allo stesso livello dell'esercizio precedente, prevedendo tuttavia la possibilità di derogarvi (in caso di "soluzioni destinate a valorizzare la correlazione tra il personale e la relativa spesa e l'attività prodotta, nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario di bilancio");
- i provvedimenti di recepimento della suddetta delibera adottati dalle proprie controllate, oltre a dar conto delle iniziative assunte dal socio Regione con riferimento alla mancata pubblicazione degli stessi sul sito istituzionale delle società, visto il combinato disposto dell'art. 19, commi 6 e 7 TUSP.

La Regione ha evidenziato, con riferimento allo specifico obiettivo per l'anno 2019 e per il triennio 2019/2021 la volontà di mantenere le spese di funzionamento e la spesa del

personale allo stesso livello dell'esercizio precedente, prevedendo tuttavia la possibilità di derogarvi in determinati casi.

Ad esempio, per le società che non hanno evidenziato problemi di squilibrio economico nell'esercizio precedente, la formulazione dello specifico obiettivo è orientato al mantenimento di un tendenziale equilibrio economico attraverso la costanza dei costi di funzionamento e, in particolare, della spesa del personale, al netto dei costi di natura eccezionali/straordinari che possono non rientrare nelle leve gestionali degli amministratori.

La deroga prevista è stata introdotta per assicurare una certa flessibilità riferita alle dinamiche gestionali delle diverse realtà aziendali che potrebbero comportare un aumento di attività e quindi di un aumento delle spese di funzionamento (come accaduto per Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.). Nella d.g.r. n. 98/2019 si precisa che le spese del personale possono aumentare a fronte di un aumento del volume della produzione. Queste deroghe sono consentite sempre nel rispetto degli equilibri di bilancio.

Con riferimento ad alcune società, caratterizzate da condizione di squilibrio economico, la Regione ha provveduto ad inserire le stesse nel Piano di razionalizzazione delle partecipate regionali nel quale sono indicate le misure di razionalizzazione da attuarsi anche mediante l'adozione di un Piano industriale.

Per quanto riguarda i **provvedimenti di recepimento** della suddetta delibera di Giunta adottati dalle proprie controllate, la Regione rappresenta come il Settore Programmazione finanziaria e Finanza Locale della Direzione Programmazione e Bilancio in data 21 febbraio 2019 abbia comunicato l'adozione della delibera n. 98/2019 agli amministratori di 5 società controllate, mettendo a conoscenza della comunicazione anche Direzione/settore regionale responsabile per materia. Tale invio non è stato effettuato per le tre società in liquidazione e per le due società in house nei confronti delle quali l'obbligo di attivarsi è previsto in capo alle Direzioni/settori competenti per materia al fine di definire gli indirizzi di cui all'art 19 comma 5 TUSP.

Con riferimento alle due società *in house*, Sviluppo Toscana S.pa. e A.R.R.R. S.p.a., la stessa delibera n. 98 ha precisato che per Sviluppo Toscana S.p.a. gli indirizzi di cui all'art 19 del TUSP erano contenuti nella delibera n. 1207/2018 - allegato B, mentre per la società A.R.R.R. S.p.a. l'attuazione dell'art. 19 è stata effettuata con una successiva delibera di indirizzi n. 473/2019 adottata l'8 aprile 2019.

I provvedimenti che sono stati acquisiti dal socio Regione, al fine di verificare il rispetto di tali obiettivi sono stati i principali atti gestionali prodotti dalle società controllate, in particolare:

- i bilanci preventivi 2019 (solo per le società in house Sviluppo Toscana S.p.a. e A.R.R.R. S.p.a.);
- i bilanci di esercizio 2019;
- i piani strategici adottati.

La verifica sul rispetto degli obiettivi indicati è stata fatta in sede di istruttoria finalizzata all'approvazione dei sopra citati provvedimenti gestionali. La verifica è avvenuta *ex post* per i

bilanci di esercizio e solo nei casi di adozione di un bilancio preventivo - Piani industriali, anche *ex ante*.

Di seguito un'analisi per ciascuna società partecipata:

Sviluppo Toscana S.p.A. (in house)

Gli obiettivi posti alla società sono stati inseriti nell'allegato B della delibera di Giunta n. 1207 del 29 ottobre 2018. L'allegato B della delibera, al punto 1.4, individua, in attuazione del comma 5, il seguente obiettivo: mantenimento delle spese di funzionamento allo stesso livello complessivo dell'esercizio precedente, fatti salvi gli obblighi derivanti dalla contrattazione nazionale e fatto salvo quanto specificato paragrafo 2, il quale al punto 2.8 precisa che "*indirizzi sulle politiche contrattuali saranno impartiti dalla Giunta al momento nella fase contrattazione integrativa decentrata a livello aziendale.*"

L'amministratore unico della società in data 8 aprile 2019 metteva a conoscenza la Regione della piattaforma rivendicativa che aveva ricevuto dalle rappresentanze sindacali e chiedeva un riscontro, citando in particolare gli indirizzi espressi nella d.g.r. n. 1207/2018 all'Allegato B punti 1.4 e 2.8.

In questa piattaforma rivendicativa i punti qualificanti erano:

- procedere con l'armonizzazione contrattuale dei dipendenti con applicazione del contratto Invitalia ai lavoratori provenienti da Fidi Toscana S.p.a.;
- quantificazione delle risorse economiche da destinare alla contrattazione integrativa;
- riconoscere una efficacia economica al contratto integrativo aziendale al 1° gennaio 2020.

La Giunta nel corso del 2019 e del 2020 non ha impartito alla società degli indirizzi specifici sulle politiche contrattuali.

Nella Relazione sulla gestione al Bilancio 2019 l'amministratore ha evidenziato che la società ha proceduto all'assunzione di personale a tempo indeterminato nei limiti di quanto stabilito ed autorizzato con delibera di giunta regionale n. 356/2018, trovante fondamento nella proposta di legge poi scaturita nella citata l.r. n. 19/2018. Nella Relazione sulla gestione non sono specificate le risorse eventualmente da destinare alla contrattazione integrativa.

Dal quadro di sintesi economico allegato emerge che, così come indicato nella relazione sulla gestione, il costo del personale è aumentato e così anche i costi totali di produzione. L'incremento del costo del personale è coerente con il Piano strategico 2018-2020.

Allo stesso tempo si osserva come lo scostamento in aumento dei costi di produzione è superiore allo scostamento del costo del personale. Non essendo stati segnalati in nota integrativa dei costi di natura eccezionali/straordinari, l'incremento degli altri costi di funzionamento, diversi del personale, sono riconducibili in gran parte alla svalutazione dei crediti e sarebbero correlati all'aumentato volume delle attività che ha permesso comunque di registrare un risultato positivo.

Per completezza si precisa che nella Relazione di accompagnamento al Bilancio preventivo 2021 si dà notizia che nell'estate 2020 la società ha siglato l'accordo per

“l’armonizzazione tra i due contratti di lavoro applicati in azienda (contratto ABI per il personale ex FIDI Toscana e contratto Invitalia per il personale ST)”. Non sono stati acquisiti ulteriori elementi informativi non avendo la Regione ricevuto dalla società il bilancio di esercizio 2020.

Tab. 14 - Sviluppo Toscana S.p.a. - costi personale e costi produzione. (in euro)

Voci bilancio	Esercizio 2019	Esercizio 2018	Scostamento
Valore produzione	5.970.746,00	5.262.066,00	708.680,00
6) materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	2.774,00	8.100,00	
7) per servizi	1.519.417,00	1.618.555,00	
8) per godimento di beni di terzi	63.829,00	58.256,00	
Totale costi per il personale	3.875.517,00	3.296.030,00	579.487,00
totale ammortamenti e svalutazioni	186.396,00	132.451,00	
svalutazione crediti	70.769,00	19.000,00	
12) accantonamenti rischi	0,00	0,00	
13) oneri diversi di gestione	259.320,00	111.018,00	
Totale costi produzione	5.907.253,00	5.224.410,00	682.843,00
oneri straordinari/eccezionali (nota integrativa)	0,00	0,00	
Totale costi della produzione (al netto dei costi straordinari ed eccezionali)	5.907.253,00	5.224.410,00	
Risultato di esercizio	2.917,00	1.132,00	1.785,00

Fonte: Regione Toscana.

A.R.R.R. S.p.a. (in house)

La d.g.r. n. 473/2019, come stabilito dalla stessa d.g.r. n. 98/2019, indica gli obiettivi di cui all’art. 19, c. 5 del d.lgs. n. 175/2016. La società, interessata nel corso del 2018 da un processo di fusione, in attuazione della d.g.r. n. 473/2019 ha presentato nel 2019 un aggiornamento del Piano industriale 2019-2021 oggetto di un esame istruttorio in occasione dell’approvazione del Bilancio preventivo 2019.

Con il bilancio previsionale economico 2019 è stato approvato l’aggiornamento del Piano industriale 2019-2021.

Con riferimento alla dinamica della spesa del personale il par. 5.1.6 del Piano Industriale illustra le motivazioni e le dinamiche prospettiche della spesa del personale.

In sintesi, le motivazioni degli incrementi sono riconducibili a:

- attività prima svolta da ispettori esterni (costo per servizi), poi dal personale interno che è stato incentivato per tale maggiore impegno. Questo si riflette nei minori costi di funzionamento;
- un incremento dei costi di personale nel rispetto della l. n. 68/1999 (assunzione aliquota dipendenti appartenenti alle categorie protette).

In sede di istruttoria per l’approvazione del bilancio di esercizio 2019, la Regione ha verificato che le spese di funzionamento (totale costi di produzione), sia al netto che al lordo degli oneri straordinari, fossero diminuite rispetto al valore registrato nel 2018. La spesa del personale è aumentata ma comunque assai meno rispetto alla diminuzione delle spese di funzionamento in conseguenza della contrattazione di secondo livello che ha comportato premi maturati nel corso dell’anno 2019 pari a 217.491,29 euro, erogati nel 2020.

Nella Relazione sulla gestione si evidenzia che il totale dei costi di produzione si sono ridotti significativamente per effetto delle economie di scala che è stato possibile ottenere con

la fusione delle società provinciali, realizzata nel 2018. La società registra nel 2019 un utile di esercizio.

Tab. 15 - A.R.R.R. S.p.a. costi personale e costi produzione.

(in euro)

Voci bilancio	Esercizio 2019	Esercizio 2018	Scostamento
Valore produzione	7.649.248,00	7.970.141,00	-320.893,00
6) materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	38.779,00	65.374,00	
7) per servizi	787.876,00	1.832.850,00	
8) per godimento di beni di terzi	333.336,00	428.918,00	
Totale costi per il personale	4.294.994,00	4.110.356,00	184.638,00
totale ammortamenti e svalutazioni	77.335,00	228.347,00	
10 c) svalutazioni immobiliari e 10 d) svalutazione crediti	9.619,00	181.088,00	
12) accantonamenti rischi		6.600,00	
13) oneri diversi di gestione	46.236,00	114.095,00	
Totale costi produzione	5.588.175,00	6.967.628,00	-1.379.453,00
oneri straordinari/ eccezionali (nota integrativa)	0,00	0,00	
Totale costi della produzione (al netto dei costi straordinari ed eccezionali)	5.588.175,00	6.967.628,00	-1.379.453,00
Risultato di esercizio	1.444.304,00	1.044.552,00	399.752,00

Fonte: Regione Toscana.

Arezzo fiere e congressi S.r.l.

In sede di istruttoria per l'approvazione del bilancio 2019 di esercizio la Regione ha verificato che le spese di funzionamento (totale costi di produzione), sia al netto che al lordo degli oneri straordinari, fossero diminuite rispetto al valore registrato nel 2018. Da rilevare che gli anni 2018 e 2019 sono stati interessati da operazioni di svalutazione di beni mobili materiali e da significative svalutazioni dei crediti del capitale circolante e accantonamenti ai Fondi rischi.

Secondo la Regione tutte queste operazioni possono essere considerate in senso lato oneri straordinari ed eccezionali e come tali sono state considerate nel valutare le dinamiche delle spese di funzionamento.

La spesa del personale è aumentata ma è stato registrato un significativo aumento del valore della produzione che può giustificare l'aumentato costo della spesa del personale.

In particolare, la Regione evidenzia che la società Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. ha registrato un incremento nel 2019 del costo del personale di circa 90.000 euro, legato al costo del personale a tempo determinato che, come riportato nella relazione alla gestione che accompagna il bilancio 2019, è stato utilizzato per la "gestione di importanti concorsi in sanità toscana banditi da ESTAR, che hanno visto in particolare realizzarsi le selezioni di infermieri e impiegati amministrativi nel mese di Luglio (per complessivi 19.300 candidati) e le successive prove scritte e pratiche nel mese di novembre (per complessivi 12.500 candidati)". La gestione dei concorsi ha comportato un significativo volume di fatturato lordo pari ad euro 466.000.

Nella Relazione sulla gestione si dà atto che, in attuazione del Piano strategico nel corso del 2019, è stata avviata la riduzione del personale dipendente con la cessazione di due unità con decorrenza novembre 2019.

La società registra nel 2019 un utile di esercizio.

Se appare giustificabile l'aumento della spesa del personale nei termini indicati dalla società partecipate, la Sezione nutre forti dubbi sulla circostanza che le svalutazioni possano

essere considerate oneri straordinari e determinare l'abbattimento dei costi di funzionamento. Ricomprendendo tali costi nell'ammontare complessivo la partecipata regionale, di fatto, registrerebbe una poco significativa riduzione dei costi: inoltre, per ciò che concerne l'aumento del valore della produzione complessivo, questo è dipeso dalla vendita di importanti *asset* della società.

Pertanto, il giudizio su Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. non può che essere rimandato invitando la Regione ad un attento monitoraggio della situazione economica-finanziaria della partecipata.

Tab. 16 - Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. - costi personale e costi produzione. (in euro)

Voci bilancio	Esercizio 2019	Esercizio 2018	Scostamento
Valore produzione	6.053.147,00	2.437.636,00	3.615.511,00
6) materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	105.690,00	43.676,00	
7) per servizi	1.063.291,00	1.482.058,00	
8) per godimento di beni di terzi	255.230,00	214.239,00	
Totale costi per il personale	807.642,00	716.769,00	90.873,00
totale ammortamenti e svalutazioni	2.291.358,00	1.264.943,00	
svalutazione crediti	356.083,00	53.890,00	
svalutazione immobilizzazioni	1.696.444,00	98.914,00	
12) accantonamenti rischi	841.482,00	2.064.183,00	
14) oneri diversi di gestione	144.159,00	985.930,00	
Totale costi produzione	5.508.852,00	6.771.798,00	-1.262.946,00
oneri straordinari/ eccezionali (nota integrativa)	144.159,00	985.931,00	
Totale costi della produzione (al netto dei costi straordinari ed eccezionali)	2.614.843,00	4.554.811,00	-1.939.968,00
Risultato di esercizio	274.088,00	-4.518.428,00	-4.244.340,00

Fonte: Regione Toscana.

Alatoscana S.p.a.

In sede di istruttoria per l'approvazione del bilancio di esercizio 2019 la Regione ha verificato come le spese di funzionamento (totale costi di produzione), al netto e al lordo degli oneri straordinari, fossero aumentate, in modo non significativo, rispetto al valore registrato nel 2018. La spesa del personale è anch'essa aumentata ma è stato registrato un aumento del valore della produzione che ha permesso comunque di registrare un utile di esercizio.

Su ulteriore sollecitazione di questa Sezione, la società ha inviato n. 3 note relative agli anni 2019-2020 e 2021 con le quali, con riferimento agli obiettivi economici indicati nella d.g.r. n. 98/2019, ha precisato che il costo del personale è strettamente correlato agli obblighi sui controlli di sicurezza stabiliti dal Programma Nazionale di Sicurezza, ENAC. Inoltre, ha precisato che negli anni 2019 e 2020, con riferimento alla quantificazione degli oneri di contrattazione di II livello, non sono state svolte negoziazioni.

Tab. 17 - Alatoscana S.p.a. - costi personale e costi produzione.

(in euro)

Voci bilancio	Esercizio 2019	Esercizio 2018	Scostamento
Valore produzione	1.117.699,21	1086554,13	31.145,08
6) materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	145.215,00	164.131,00	
7) per servizi	317.890,00	321.922,00	
8) per godimento di beni di terzi	4.727,00	5.081,00	
Totale costi per il personale	432.453,00	421.658,00	10.798,00
Totale ammortamenti e svalutazioni	135.328,00	143.244,00	
Svalutazione crediti	337,00	10.469,00	
12) accantonamenti rischi	0,00	10.000,00	
14) oneri diversi di gestione	45.723,00	89.610,00	
Totale costi produzione	1.082.177,00	1.156.061,00	-73.884,00
oneri straordinari (nota integrativa)	45.723,00	135.280,00	
sopravvenienze passive	17.830,00	66.293,00	
oneri diversi	2.178,00	2.694,00	
imposte	25.715,00	66.293,00	
Totale costi della produzione (al netto dei costi straordinari ed eccezionali)	1.036.454,00	1.020.781,00	15.673,00
Risultato di esercizio	2.314,47	-93.674,28	-91.359,81

Fonte: Regione Toscana.

Firenze Fiera S.p.a.

In sede di istruttoria per l'approvazione del bilancio di esercizio 2019 la Regione ha verificato come le spese di funzionamento (totale costi di produzione), al netto e al lordo degli oneri straordinari, fossero aumentate rispetto al valore registrato nel 2018. La spesa del personale è anch'essa aumentata ma è stato registrato un aumento del valore della produzione che ha permesso comunque di registrare un utile di esercizio. La Relazione sulla gestione al Bilancio 2019 dà atto che nell'esercizio 2019 si è registrato un miglioramento nella gestione rispetto alle previsioni contenute nel Piano industriale 2018-2025, approvato dal cda nel maggio 2018, che per l'anno 2019 prevedeva una perdita di esercizio.

Con riferimento al rinnovo dell'accordo integrativo aziendale, dà notizia che è stato rinnovato permettendo di disinnescare un contenzioso pregresso.

Su ulteriore sollecitazione della Sezione, la società ha precisato come abbia provveduto "al rinnovo del contratto integrativo di secondo livello destinando allo stesso uno stanziamento di risorse per l'aumento di 1 euro al giorno/dipendente per i buoni pasto, nonché la previsione di un elemento retributivo variabile (EVC) previsto esclusivamente in presenza di un risultato netto di esercizio positivo". Inoltre, ha precisato che con riferimento alla dinamica delle spese di funzionamento, l'aumento è stato motivato dalla necessità di ottenere un aumento consistente nel fatturato, effettivamente conseguito e propedeutico alla produzione di un risultato di esercizio positivo.

Verificando i dati inviati, la Sezione osserva, però, come a fronte di un aumento della produzione di euro 612.941,00, i costi di funzionamento siano aumentati di oltre 954 mila euro (e quelli di personale di circa 140 mila euro).

Pertanto, la Sezione esprime preoccupazione sull'andamento dei costi della società partecipata considerando, come osservato, un aumento complessivo dei costi di funzionamento e dei costi di personale a fronte di un minor aumento del valore della produzione e di una riduzione del risultato di esercizio passato da euro 339.486,00 del 2018 ad euro 110.169,00 del 2019 con una riduzione di euro 229.317,00.

Tab. 18 - Firenze Fiera S.p.a. - costi personale e costi produzione.

(in euro)

Voci bilancio	Esercizio 2019	Esercizio 2018	Scostamento
Valore produzione	19.120.021,00	18.507.080,00	612.941,00
6) materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	239.121,00	287.643,00	
7) per servizi	13.233.486,00	11.400.297,00	
8) per godimento di beni di terzi	243.912,00	246.259,00	
Totale costi per il personale	2.319.944,00	2.180.286,00	139.658,00
Totale ammortamenti e svalutazioni	1.859.720,00	2.457.792,00	
10 c) svalutazioni immobiliari e 10 d) svalutazione crediti	153.930,00	378.193,00	
12) accantonamenti rischi	0,00	459.378,00	
14) oneri diversi di gestione	1.025.657,00	960.711,00	
Totale costi produzione	18.927.269,00	17.972.329,00	954.940,00
Oneri straordinari (nota integrativa)	79.667,00	21.799,00	57.868,00
Totale costi della produzione (al netto dei costi straordinari ed eccezionali)	18.847.602,00	17.950.530,00	897.072,00
Risultato di esercizio	110.169,00	339.486,00	-229.317,00

Fonte: Regione Toscana .

Terme di Casciana S.p.a. (in liquidazione)

La società è in liquidazione e non ha spesa di personale. E', comunque, possibile un aumento significativo del totale dei costi di produzione, non strettamente legato al volume di attività, ma piuttosto riconducibile al cambio dei criteri di valutazione delle poste di bilancio che determinano delle svalutazioni degli *asset* aziendali. La verifica dei costi è stata comunque effettuata in considerazione del mandato dato all'amministratore di continuare l'attività.

In sede di istruttoria per l'approvazione del bilancio di esercizio 2019 la Regione ha verificato come le spese di funzionamento, al netto e al lordo degli oneri straordinari fossero aumentate, rispetto al valore registrato nel 2018. Il valore della produzione è aumentato ed è stato comunque registrato un utile di esercizio.

Tab. 19 - Terme di Casciana S.p.a. - costi personale e costi produzione.

(in euro)

Voci bilancio	Esercizio 2019	Esercizio 2018	Scostamento
Valore produzione	288.264,00	258.576,00	29.688,00
6) materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	0,00	40,00	
7) per servizi	59.735,00	58.045,00	
8) per godimento di beni di terzi	7.000,00	7.000,00	
Totale costi per il personale	0,00	0,00	
Totale ammortamenti e svalutazioni	217.460,00	118.110,00	
Svalutazione crediti	0,00	0,00	
12) accantonamenti rischi	0,00	0,00	
14) oneri diversi di gestione	157.942,00	59.096,00	
Totale costi produzione	442.137,00	242.291,00	199.846,00
Oneri straordinari (nota integrativa)	97.966,00	2.728,00	95.238,00
Perdite su crediti	67.241,00	0,00	
Sopravvenienze passive	444,00	2.728,00	
I.V.A. indetribile	30.281,00	0,00	
Totale costi della produzione (al netto dei costi straordinari ed eccezionali)	344.171,00	239.563,00	104.608,00
Risultato di esercizio	130.646,00	1.616,00	129.030,00

Fonte: Regione Toscana.

Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. (in liquidazione)

La società è in liquidazione. Vale quanto detto per le Terme di Casciana S.p.a. in liquidazione. La verifica dei costi è stata comunque effettuata in considerazione del mandato dato all'amministratore di continuare l'attività.

In sede di istruttoria per l'approvazione del bilancio di esercizio 2019 la Regione ha verificato come le spese di funzionamento, al netto e al lordo degli oneri straordinari, fossero aumentate rispetto al valore registrato nel 2018 così come, però, anche il valore della produzione. Il risultato di esercizio è stato pesantemente negativo a causa essenzialmente della svalutazione della partecipazione che la società ha nella società Terme di Chianciano S.p.a. che gestisce il complesso termale.

Nella Relazione sulla gestione il Liquidatore segnala che per questa Società "non è applicata la contrattazione decentrata per il personale né vi sono ulteriori oneri. Il costo del personale del 2019 è stato contenuto e in linea con quello del 2018".

Tab. 20 - Terme di Chianciano S.p.a. - costi personale e costi produzione. (in euro)

Voci bilancio	Esercizio 2019	Esercizio 2018	Scostamento
Valore produzione	605.609,00	582.808,00	22.801,00
6) materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	3.193,00	3.477,00	
7) per servizi	93.946,00	106.396,00	
8) per godimento di beni di terzi	6.499,00	7.298,00	
Totale costi per il personale	40.536,00	39.879,00	657,00
Totale ammortamenti e svalutazioni	22.735,00	4.225,00	
Svalutazione crediti	19.597,00	0,00	
12) accantonamenti rischi	0,00	0,00	
14) oneri diversi di gestione	251.626,00	252.183,00	
Totale costi produzione	418.535,00	413.458,00	5.077,00
Oneri straordinari (nota integrativa)	2.869,00	838,00	
Sopravvenienze passive	2.869,00	838,00	
Totale costi della produzione (al netto dei costi straordinari ed eccezionali)	415.666,00	412.620,00	
Svalutazione partecipazioni	-981.333,00	-175.377,00	
Risultato di esercizio	-918.757,00	-134.090,00	-784.667,00

Fonte: Region Toscana.

Terme di Montecatini S.p.a.

La società con l'adozione del bilancio 2019 ha ritenuto di applicare i principi contabili internazionali (IAS/IFRS) che prevedono uno schema di bilancio un po' diverso dallo schema dell'art. 2425 c.c. Per la verifica del rispetto dell'obiettivo della costanza delle spese di funzionamento sono state quindi prese in considerazione le poste di bilancio e sono state operate delle aggregazioni di voci, per rendere omogeneo il confronto. Le spese di funzionamento sostenute nel 2019, sia al lordo che al netto degli oneri eccezionali e straordinari, sono inferiori a quelle sostenute nel 2018. Anche per le spese di personale si evidenzia una riduzione rispetto al costo sostenuto nel 2018. Per completezza la Regione segnala che in occasione dell'istruttoria condotta per l'approvazione dei bilanci 2018 e 2019 erano state evidenziate delle criticità in riferimento alla verifica della sussistenza della condizione della continuità aziendale. La situazione della società è molto compromessa sia sotto il profilo finanziario che economico, ed anche per il 2019 la società ha registrato una pesante perdita d'esercizio.

Dalla Relazione sulla gestione al bilancio 2019 l'amministratore evidenzia come la società sia impegnata in uno sforzo di efficientamento dei costi per il raggiungimento del pareggio di bilancio a partire dal 2021 e che intende affrontare la gestione del debito con la vendita di alcuni *asset* immobiliari non strategici.

In realtà, dalle più recenti informazioni, è emerso che il collegio sindacale, non riconoscendo alla società il presupposto della continuità aziendale, ha sollecitato il suo amministratore a proporre una tempestiva soluzione alla situazione di crisi ormi in atto da molti anni (si veda più approfonditamente la parte relativa al processo di razionalizzazione delle società partecipate dalla Regione).

Tab. 21 - Terme di Montecatini S.p.a. - costi personale e costi produzione. (in euro)

Voci bilancio	Esercizio 2019	Esercizio 2018	Scostamento
Valore produzione	5.771.415,00	5.669.628,00	101.787,00
6) materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	257.255,00	261.007,00	
7) per servizi	1.942.673,00	1.978.948,00	
8) per godimento di beni di terzi	3.986,00	12.720,00	
Totale costi per il personale	2.089.934,00	2.148.385,00	-58.451,00
Altri costi operativi	642.078,00	491.377,00	
Totale costi produzione	4.941.568,00	4.865.034,00	76.534,00
Totale ammortamenti	855.955,00	920.210,00	
Perdite accantonamenti e svalutazioni	1.498.029,00	1.622.297,00	
Totale costi della produzione + accantonamenti e svalutazioni	7.295.552,00	7.407.541,00	-111.989,00
Oneri straordinari (nota integrativa)	0,00	0,00	
Sopravvenienze passive	268.866,00	88.198,00	
Totale costi della produzione (al netto dei costi straordinari ed eccezionali)	7.026.686,00	7.319.343,00	-292.657,00
Risultato di esercizio	-2.098.017,00	-4.247.186,00	2.149.169,00

Fonte: Regione Toscana.

Fidi Toscana S.p.a.

Occorre evidenziare che lo schema di bilancio della società non ricalca lo schema indicato nell'art. 2425 c.c. in quanto la stessa è vigilata dalla Banca d'Italia e, pertanto, adotta schemi di bilancio predisposti dal soggetto vigilante, più rispondenti alla tipica attività svolta dalla società. La verifica del rispetto dell'obiettivo della costanza delle spese di funzionamento ha dovuto, perciò, tener conto della natura particolare dell'attività svolta dalla società. Tra i costi operativi si evidenzia il miglioramento del valore relativo al fondo rischi poiché c'è stata una ripresa di valore. Il valore dei fondi è più elevato rispetto alle reali prospettive di perdite future, anche grazie all'attività di negoziazione e stralcio degli NPL (*Non Performing Loans*) con le banche finanziatrici.

Pertanto, la Regione, per il bilancio 2019, ha ritenuto di sterilizzare l'effetto di questa voce per verificare l'andamento dei costi operativi o delle spese di funzionamento, registrando così sia una riduzione del costo del personale che una riduzione dei costi di funzionamento (al netto dei costi eccezionali e straordinari) rispetto all'esercizio 2018. Questi obiettivi (riduzione spesa del personale e recupero di produttività) erano contenuti anche nel Piano industriale approvato dal CDA del 13 novembre 2019.

Nella Relazione sulla gestione del bilancio 2019 si dà atto della riduzione del costo del personale e dei costi amministrativi rispetto all'esercizio precedente ma non si forniscono indicazioni sulla quantificazione degli oneri per la contrattazione di secondo livello.

Il direttore della società ha inviato, poi, una nota nella quale ha relazionato sulla dinamica del costo del personale e delle spese amministrative negli anni 2019 e 2020. Non è evidenziata la dinamica delle spese di funzionamento rispetto al 2018 e viene rappresentata la dinamica solo delle spese amministrative. Inoltre, al momento della prima richiesta istruttoria, il bilancio 2020 adottato dal cda non era stato ancora oggetto di approvazione da parte dell'assemblea dei soci.

A seguito di ulteriore richiesta istruttoria, la Regione ha evidenziato che in sede di parere al bilancio di esercizio 2020 della società, è stato riscontrato un superamento delle spese del personale e quindi un parziale contrasto con gli indirizzi regionali impartiti con la d.c.r. n. 81/2019.

Per tali motivi, al rappresentante regionale delegato a partecipare all'assemblea per l'approvazione del bilancio di esercizio 2020, si è espresso un indirizzo volto a sospendere gli effetti dell'operazione sul personale, consistente nel possibile prepensionamento di n. 6 unità di personale con costituzione di un corrispondente fondo oneri spese specifico. L'operazione sarà oggetto di nuova valutazione in occasione della definitiva approvazione del Piano industriale.

Tab. 22 - Fidi Toscana S.p.a. - costi personale e costi produzione. (in euro)

Voci bilancio	Esercizio 2019	Esercizio 2018	Scostamento
Risultato netto della gestione finanziaria	-748.672,00	-15.191.481,00	
Costo del personale	-3.817.188,00	-5.342.556,00	-1.525.368,00
Altre spese amministrative	-2.034.452,00	-1.896.054,00	165.398,00
Accantonamento fondo rischi	19.125.068,00	1.627.493,00	
Ammortamenti	-307.241,00	-311.303,00	
Oneri di gestione	-762.809,00	-779.922,00	-17.113,00
Totale costi operativi	12.203.378,00	-6.675.342,00	
Totale costi operativi (al netto acc. Fondo rischi)	-6.921.690,00	-8.302.835,00	-1.381.145,00
Oneri eccezionali (sopravvenienze passive)	341.367,00	156.956,00	
Totale costi operativi (al netto acc. Fondo rischi e costi eccezionali)	-6.580.323,00	-8.145.879,00	-1.565.556,00
Risultato di esercizio	734.232,00	-9.486.652,00	

Fonte: Regione Toscana.

Infine, con riferimento all'art. 25 TUSP, la competente Direzione Istruzione, Formazione, Ricerca e Lavoro ha attestato che non risultano lavoratori in esubero - inseriti sul portale dedicato - da parte delle partecipate di Regione Toscana per gli anni 2020-2021-2022. Tale attestazione risulta confermata anche dalle Direzioni interessate per specifica competenza sulle società partecipate.

In particolare, la Direzione Ambiente ed Energia ha segnalato:

- con riferimento alla società A.R.R.R. S.p.a., che non sono stati individuati esuberanti di personale, la società, infatti, nel proprio piano industriale, approvato nel 2018 e poi aggiornato a maggio 2019, aveva previsto la necessità di effettuare nuove assunzioni di personale, al netto delle assunzioni obbligatorie per legge delle categorie protette, al fine di far fronte alle ulteriori attività che la società è tenuta a svolgere a seguito della fusione per incorporazione delle 8 società energetiche. Le procedure di selezione del personale, pur essendo state indette (per gli ispettori dell'area sud, per i tecnici APE e per le categorie protette) sono state attualmente "congelate" per via delle disposizioni per il contenimento della diffusione del Covid-19.

- per quanto riguarda Terme di Montecatini S.p.a., dalla comunicazione ricevuta con nota mail del 29/04/2021 da parte dell'amministratore unico, si ricava che nell'anno 2020 non sono state individuate all'interno della Società risorse in eccesso, pertanto non hanno trasmesso alcun elenco di personale in esubero.

4 La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016

4.1 Premessa normativa

Il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 - "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", di seguito TUSP - all'art. 20 dispone che le amministrazioni pubbliche, a cadenza annuale²⁶⁰, effettuino l'analisi dell'assetto complessivo delle partecipazioni detenute, predisponendo un piano per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, laddove rilevino partecipazioni:

(a) non riconducibili ad alcuna delle categorie ex art. 4 TUSP, come richiamato dall'art. 20, co. 2 lett. a), del medesimo decreto²⁶¹;

²⁶⁰ L'art. 26, co. 11, TUSP precisa che le amministrazioni procedono alla revisione periodica ex art. 20 TUSP a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017; la revisione periodica ha dunque cadenza annuale e deve essere effettuata con riferimento al 31 dicembre dell'anno precedente.

²⁶¹ Art. 4. Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche:

1. Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

3. Al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato.

4. Le società *in house* hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.

5. Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, è fatto divieto alle società di cui al comma 2, lettera d), controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Il divieto non si applica alle società che hanno

(b) che ricadono in una delle ipotesi previste dalle restanti lettere dell'art. 20, co. 2 TUSP, ovvero:

- società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (b);
- partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (c);
- partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (d);
- partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (e);

come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti.

6. È fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014.

7. Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili.

8. È fatta salva la possibilità di costituire, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca. È inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche.

9. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze o dell'organo di vertice dell'amministrazione partecipante, motivato con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui al comma 1, anche al fine di agevolare la quotazione ai sensi dell'articolo 18, può essere deliberata l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole società a partecipazione pubblica. Il decreto è trasmesso alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni parlamentari competenti. I Presidenti di Regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, con provvedimento adottato ai sensi della legislazione regionale e nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità, possono, nell'ambito delle rispettive competenze, deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole società a partecipazione della Regione o delle province autonome di Trento e Bolzano, motivata con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui al comma 1. Il predetto provvedimento è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, alla struttura di cui all'articolo 15, comma 1, nonché alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni parlamentari competenti.

9-bis. Nel rispetto della disciplina europea, è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete, di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, in deroga alle previsioni di cui al comma 2, lettera a), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. Per tali partecipazioni, trova piena applicazione l'articolo 20, comma 2, lettera e). Resta fermo quanto previsto dall'articolo 16.

9-ter. È fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall'articolo 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, senza ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione medesima.

9-quater. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alla costituzione né all'acquisizione o al mantenimento di partecipazioni, da parte delle amministrazioni pubbliche, in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte, comunque trattato, e dei prodotti lattiero-caseari.

- necessità di contenimento dei costi di funzionamento (f);
- necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4 (g).

Come espressamente previsto dal legislatore, debbono essere oggetto di analisi ai fini della redazione del piano ex art. 20 TUSP tanto le partecipazioni dirette, quanto le partecipazioni indirette, ossia detenute dall'Amministrazione per il tramite di società o di altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima Amministrazione (art. 2, co. 1 lett. g), TUSP)²⁶²²⁶³. Debbono dunque ritenersi escluse le sole partecipazioni indirette detenute tramite società o organismi meramente partecipati.

Sono parimenti oggetto di revisione le partecipazioni detenute in società quotate in mercati regolamentati e le società di diritto singolare, queste ultime intese come quelle società per le quali vigono norme che individuano con precisione uno o più elementi derogatori rispetto alla disciplina comune contenuta nel codice civile e, per le società a partecipazione pubblica, nello stesso TUSP (ad esempio norme di legge che disciplinano la composizione degli organi societari in maniera diversa rispetto alla disciplina ordinaria).

Sul punto si richiama quanto recentemente affermato dalle Sezioni riunite di questa Corte: “Riprendendo quanto esposto in materia di società quotate, queste Sezioni riunite ritengono che l’ente pubblico socio, nel definire il processo di revisione, debba considerare anche le partecipazioni in società di diritto singolare. In modo analogo all’art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, anche il precedente comma 4, nell’affermare che restano ferme le specifiche disposizioni (contenute non solo in leggi precedenti, ma anche in regolamenti, governativi o ministeriali) disciplinanti “società a partecipazione pubblica di diritto singolare”, non sembra escludere la predetta categoria di società dall’ambito oggettivo dei piani di revisione, anche se pone, in merito, un vincolo alla discrezionalità delle pubbliche amministrazioni socie, che, nell’effettuare l’annuale ricognizione e nel programmare eventuali azioni di razionalizzazione, devono tener conto di quanto disposto dalle norme, precedenti e speciali, riferite alle singole società (oltre a far salva l’osservanza delle pregresse norme “di diritto singolare” da parte delle medesime società). L’interpretazione in parola trova conferma nell’atto di orientamento della Struttura di monitoraggio del MEF del 18 novembre 2019 (adottato ai sensi dell’art. 15, comma 2, del TUSP) (...)” (delib. n. 19/SSRRCO/2020).

Non par fuor d’opera evidenziare, inoltre, come la ricognizione annuale di cui all’art. 20 TUSP costituisca per tutte le Amministrazioni pubbliche un obbligo di legge, i cui esiti – tuttavia – sono rimessi alla loro autonomia ed alla loro discrezionalità, in quanto involgenti

²⁶² La corretta individuazione del concetto di controllo rileva altresì ai fini dell’applicazione di altre norme del TUSP, quali gli artt. 6, 11, 14, 19 e 25.

²⁶³ A mente dell’art. 2, co. 1, TUSP una società deve ritenersi soggetta a controllo pubblico laddove una o più amministrazioni pubbliche esercitino i poteri di cui all’art. 2359 codice civile (lett. b), ovvero laddove, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale sia richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo (lett. m). A fronte di tale previsione normativa, il concetto di controllo è stato oggetto di ulteriore, progressiva perimetrazione – non sempre convergente peraltro – da parte tanto del giudice contabile (si vedano, ex pluribus, delib. n. 11/SSRRCO/QMIG/19, sent. n. 25/2019/EL) quanto del giudice amministrativo (ad esempio, T.A.R. Emilia-Romagna n. 858/2020), nonché della Struttura di monitoraggio delle partecipazioni pubbliche presso il Ministero dell’economia e delle finanze.

questioni gestionali rimesse alla loro responsabilità. Significativo in tal senso è quanto affermato dalla Sezione delle autonomie nella propria relazione al Parlamento sugli organismi partecipati dagli enti territoriali. In tale occasione, la Sezione ha evidenziato "... l'obbligatorietà della ricognizione delle partecipazioni detenute (la legge usa l'avverbio "tutte" per indicare anche quelle indirette, di minima entità e finanche le partecipazioni in società "quotate"), sicché la ricognizione è sempre necessaria, anche per attestare l'assenza di partecipazioni. Va, infatti, ricordato che gli enti partecipanti sono sempre tenuti alla verifica sistematica della coerenza delle partecipazioni detenute con le proprie finalità istituzionali e con i vincoli/obblighi ad essi correlati. Invece, gli esiti della ricognizione sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata che può consistere sia nel mantenimento della partecipazione senza interventi sia in una misura di razionalizzazione (contenimento dei costi/cessione/alienazione di quote/liquidazione/fusione/incorporazione). Occorre in ogni caso una motivazione, sia per dismettere sia per mantenere la società" (delib. n. 29/SEZAUT/2019/FRG).

L'esito della ricognizione (ovvero la comunicazione da parte dell'Amministrazione di non detenere alcuna partecipazione: v. art. 20, co. 1, TUSP) deve essere comunicato alla banca dati gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze nonché alla Struttura del medesimo Ministero competente ai sensi dell'art. 15 TUSP, e deve essere reso disponibile alla competente Sezione regionale della Corte dei conti.

L'art. 20 TUSP, infine, pone in capo alle Amministrazioni l'obbligo di adottare una relazione sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello d'adozione del piano, evidenziandone i risultati conseguiti. Anche tale documento deve venir trasmesso alla Struttura di monitoraggio presso il Ministero dell'economia e delle finanze nonché alla competente Sezione regionale della Corte dei conti.

4.2 L'azione di razionalizzazione della Regione

In conformità al quadro normativo di riferimento ed in continuità con le proprie precedenti determinazioni, la Regione ha adottato il Piano di razionalizzazione periodica per l'anno 2021 con deliberazione del Consiglio regionale n. 78 del 22 dicembre 2020 ("*Nota di aggiornamento al DEFR 2021. Approvazione ai sensi dell'art. 9, co. 1, della l.r. 1/2015*"). 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 deliberazione è stata trasmessa a questa Sezione, la quale – in occasione del giudizio di parifica del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2020 – ha come di consueto svolto un'analisi del provvedimento, dei cui esiti viene di seguito dato conto²⁶⁴.

²⁶⁴ La deliberazione del Consiglio regionale n. 78/2020 contenente il Piano di razionalizzazione per l'anno 2021, la relazione tecnica al Piano e la relazione sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione per l'anno 2020 sono stati trasmessi in data 3 marzo 2021 ed acquisiti al protocollo della Sezione al n. 3210.

4.2.1 La relazione sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione periodica

Come disposto dall'art. 20, co. 4, TUSP, la Regione ha proceduto alla verifica dello stato di attuazione del Piano di razionalizzazione periodica per l'anno 2020²⁶⁵. Gli esiti di tale operazione sono contenuti nell'apposita relazione, approvata nei termini di legge (i.e. entro il termine del 31 dicembre dell'anno successivo a quello di adozione del Piano) e trasmessa alla Sezione.

Nella relazione la Regione diffusamente riferisce sullo stato di attuazione delle misure previste nel Piano di razionalizzazione 2020, dando conto di un sostanziale adempimento delle prescrizioni da parte delle società partecipate direttamente dalla Regione, mentre persistono numerose inadempienze per quanto concerne le partecipazioni indirette. Nelle premesse, viene in particolare dato conto che la relazione sullo stato di attuazione del Piano " ... non può prescindere dalla presa d'atto che l'emergenza epidemiologica da Covid-19, con le misure di contenimento che sono state adottate a partire da fine febbraio, ha comportato difficoltà e ritardi nell'adempimento delle misure previste nel piano. Inoltre, la pandemia ha modificato in alcuni casi le condizioni alla base dei vari piani industriali, che necessitano pertanto non solo di un aggiornamento, ma anche della ridefinizione di nuove strategie (...). Nel prospettare nuove e diverse azioni che dovranno essere eventualmente previste nell'aggiornamento del piano, ad ogni modo, deve essere valutata anche la reale capacità di alcune di queste società di poter continuare a operare sul mercato".

La Sezione, prendendo atto delle risultanze della relazione, ritiene di svolgere alcune brevi considerazioni.

Anzitutto, il livello di adempimento delle prescrizioni recate dal piano di razionalizzazione 2020 resta parziale. Tale circostanza, già di per sé grave, risulta ancor più rilevante considerato che le società inadempienti sono società a maggioranza/controllo pubblico (Fidi Toscana S.p.a., Firenze Fiera S.p.a., Terme di Montecatini S.p.a.).

Come già rilevato nella relazione dello scorso anno, le difficoltà ed i ritardi riscontrati nell'attuazione del piano denunciano la scarsa capacità delle amministrazioni di esercitare compiutamente i diritti scaturenti dal proprio *status* di socio di maggioranza/controllo. La circostanza che buona parte delle azioni di razionalizzazione previste nel piano 2020 costituissero la prosecuzione di quelle contenute nel piano 2019 e rimaste inattuato rende oltremodo evidente tale circostanza. L'auspicio è che la sottoscrizione dei patti parasociali con gli altri soci pubblici - previsti nel piano di razionalizzazione per il 2020 ed ancora dati *in itinere* - possa rappresentare una soluzione alla gestione finora ben poco incisiva da parte delle amministrazioni socie.

È bene inoltre evidenziare come la vetustà delle azioni di razionalizzazione in uno con la cronica lentezza nel dar loro attuazione finiscano per rendere sostanzialmente inconferenti le considerazioni contenute in premessa e relative alle difficoltà ed ai ritardi patiti dalle società nell'adempimento delle azioni di razionalizzazione in ragione delle misure di contenimento anti-Covid. Sicuramente l'emergenza sanitaria ha avuto riflessi nella gestione delle società determinando la necessità di apportare modifiche alle azioni originariamente contenute nel

²⁶⁵ Il Piano di razionalizzazione periodica per l'anno 2020 della Regione è stato adottato con deliberazione del Consiglio regionale 18 dicembre 2019, n. 81 e poi modificato con deliberazione del Consiglio regionale 23 giugno 2020, n. 38.

piano e tanto in ragione della protratta inattività di alcuni settori economici (settore fieristico-congressuale ed aeroportuale *in primis*). Tuttavia, deve darsi conto del fatto che restano tuttora inattuate previsioni – seppur relative a società partecipate indirettamente - contenute nel piano di revisione straordinaria (presentazione di un piano industriale da parte della società Destination Florence Convention and Visitors Bureau S.c.r.l.) ovvero nel primo piano di razionalizzazione periodica adottato con delib. Consiglio regionale n. 109/2018 (presentazione di un piano industriale da parte delle società Pont-Tech S.c.r.l. e Polo Navacchio S.p.a.). Del resto, giova appena ricordare come anche le azioni di razionalizzazione portate a termine abbiano richiesto tempistiche ben più lunghe di quelle previste originariamente, con conseguente depotenziamento del carattere precettivo delle disposizioni recate dal piano.

Infine, l'evidente difficoltà riscontrata nell'attuare le azioni del piano, con conseguente procrastinarsi dei tempi di conclusione dei procedimenti, si pone altresì quale ostacolo alla effettiva realizzazione delle finalità del TUSP (tutela della concorrenza e del mercato, razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica), oltre ad impedire di fatto l'effettiva attuazione del processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalla Regione. Merita poi appena accennare all'eccessiva durata delle procedure di liquidazione societaria, le quali si pongono – oltretutto - in contrasto con la funzione propria della procedura medesima.

Ciò posto, si dà atto di seguito degli esiti della verifica sullo stato di attuazione del piano, i quali, per ragioni di chiarezza espositiva, vengono riassunti nelle seguenti tabelle (tab. 1, tab. 2 e tab. 3).

Tab. 23 - Stato attuazione piano razionalizzazione 2020 (partecipazioni dirette).

Società	Azioni di razionalizzazione previste	Risultati attesi	Tempi	Stato di attuazione
Terme di Montecatini S.p.a.	Piano di ristrutturazione ex art. 14 tusp e accordo di ristrutturazione ex art. 67 l.f.	Accordo con i principali creditori	30/11/20	non concluso
	In caso di mancata approvazione del piano di ristrutturazione, delibera della giunta regionale contenente gli indirizzi per lo scioglimento e la messa in liquidazione della società	Messa in liquidazione della società	30/12/20	
Fidi Toscana S.p.a.	Razionalizzazione con presentazione di un piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico*	Presentazione di un nuovo piano industriale da parte del cda	28/02/19*	azione conclusa
		Indirizzi della Giunta regionale in considerazione della presentazione del Piano	31/03/19*	
	Patto parasociale con gli altri soci pubblici	Rafforzamento del controllo pubblico	30/09/20	superato
Società Esercizio Aeroporto Maremma S.p.a	Razionalizzazione con presentazione di un piano industriale che dimostri il raggiungimento del limite di fatturato pari a un milione di euro a regime	Adozione di un nuovo Piano industriale da parte del cda	31/03/20	azione conclusa
Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.	Patto parasociale con il comune di carrara*	Rafforzamento del controllo pubblico	28/02/19*	azione conclusa
Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	Patto parasociale con gli altri soci pubblici	Rafforzamento del controllo pubblico	30/09/20	non concluso
Firenze Fiera S.p.a.	Richiesta di un piano industriale alla società destination florence convention and visitors bureau s.c.r.l.*	Adozione Piano da parte del cda della società	30/06/19*	non concluso
	Cessione promotoscana	Cessazione partecipazione	30/09/20	azione conclusa
	Patto parasociale con gli altri soci pubblici	Rafforzamento del controllo pubblico	30/09/20	non concluso
Interporto della Toscana Centrale S.p.a.	Patto parasociale con gli altri soci pubblici	Rafforzamento del controllo pubblico	30/09/20	in corso
Interporto toscano A. Vespucci S.p.a.	Patto parasociale con gli altri soci pubblici	Rafforzamento del controllo pubblico	30/09/20	in corso

*azioni previste in precedenti Piani precedente e non ancora concluse.

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Tab. 24 - Stato di attuazione piano di razionalizzazione 2020 (società partecipate tramite società controllate).

Società	Società tramite	Azioni di razionalizzazione previste	Risultati attesi	Stato di attuazione
Bagni di Casciana S.r.l.	Terme di Casciana S.p.a. in liquidazione	cessione nell'ambito dell'attività di liquidazione della società tramite*	cessione partecipazione	non attuata
Terme di Chianciano S.p.a.	Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. in liquidazione	cessione nell'ambito dell'attività di liquidazione della società tramite*	cessione partecipazione	non attuata
Gestioni complementari termali S.r.l.	Terme di Montecatini S.p.a.	cessione partecipazione*	cessione partecipazione	non attuata
Destination Florence and Visitors Bureau S.c.r.l.	Firenze Fiera S.p.a.	presentazione piano industriale per raggiungimento medio di 1 milione*	adozione Piano da parte del CdA della società	non attuata
Promotoscana S.r.l.		mancata ricostituzione capitale sociale	Cessazione partecipazione	attuata
Polo Navacchio S.p.a.	Fidi Toscana S.p.a.	adozione piano industriale per il recupero delle condizioni di equilibrio economico*	adozione Piano da parte del CdA della società	non attuata
Pont-Tech S.c.r.l.		presentazione piano industriale per raggiungimento medio di 1 milione	adozione Piano da parte del CdA della società	non attuata
Grosseto Sviluppo S.r.l. in liquidazione		liquidazione della società*	liquidazione società	non attuata
Satus S.r.l. (già Biofund S.p.a.)		cessione quota*	cessione quota	non attuata
Fin.Pa.s. S.r.l.		cessione quota*	cessione quota	attuata
Patto 2000 S.c.r.l.		esercizio recesso*	recesso	attuata
Sici S.p.a.	contenimento costi		attuata	

* azioni previste in precedenti Piani di razionalizzazione e non ancora concluse

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Tab. 25 - Stato di attuazione del piano di razionalizzazione 2020 (società partecipate tramite enti controllati).

Società	Ente tramite	Azioni di razionalizzazione previste	Stato di attuazione
Garfagnana Ambiente Sviluppo S.c.r.l.	Ente Parco delle Apuane	cessione partecipazione*	(società fallita)
Antro del Corchia S.r.l.		cessione partecipazione*	non attuata (esercitato recesso)
GAL Consorzio Lunigiana Leader		cessione partecipazione*	non attuata (esercitato recesso)

* azioni previste in precedenti Piani di razionalizzazione e non ancora concluse

** Ente Parco Regionale della Maremma ed Ente Terre Regionali hanno completato il processo di dismissione

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

4.2.2 Il piano di razionalizzazione periodica ex art. 20 TUSP

Con delibera del Consiglio regionale n. 78 del 22 dicembre 2020 (Nota di aggiornamento al DEFR 2021. Approvazione ai sensi dell'art. 9, co. 1, della l.r. n. 1/2015) è stato adottato il piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dalla Regione, corredato dall'apposita relazione tecnica e dal modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti adottato dalla Sezione delle autonomie.

Nelle premesse della relazione viene dato conto dei criteri che hanno ispirato l'analisi tecnica, chiarendo come questa, "... nel verificare la presenza dei presupposti giuridici, economici e gestionali delle partecipazioni societarie detenute dalla Regione Toscana, assume come base di partenza le valutazioni già effettuate nei precedenti piani, mettendo in evidenza in alcuni casi lo stato di

attuazione delle azioni di razionalizzazione previste in detti piani. Successivamente, si procede all'analisi tecnica propedeutica all'approvazione del piano di razionalizzazione periodica per l'anno 2021. La predisposizione del presente piano di razionalizzazione, tuttavia, non può prescindere da valutazioni di carattere più generale, legate al particolare momento storico ed economico causato dalla crisi derivante dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. L'anno 2020 è stato caratterizzato da una profonda crisi economica che continuerà a manifestare i suoi effetti anche negli anni a venire, con ripercussioni in quasi tutti i settori in cui operano le società nelle quali la Regione Toscana detiene la partecipazione".

Anche nelle premesse del piano viene ribadito l'impatto che l'emergenza Covid-19 ha sulle decisioni di razionalizzazione, così come il rinnovo degli organi regionali intervenuto a settembre 2020, così concludendo: *"Questo scenario particolarmente complesso rende l'individuazione delle azioni di razionalizzazione molto delicata, per gli impatti sia sul tessuto economico che occupazionale della Regione".*

In esito all'analisi tecnica svolta - e contenuta nella relazione allegata al piano - sono stati individuati i seguenti esiti per ciascuna partecipazione, come da tabelle che seguono.

Giova tuttavia evidenziare che per quattro società (A.R.R.R. S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Sviluppo Toscana S.p.a. e S.E.A.M. S.p.a.) sono state svolte le valutazioni ex art. 20 TUSP senza tuttavia esplicitarne l'esito. Per queste società viene solo evidenziata la necessità di sottoporle a monitoraggio ex d.g.r. n. 171/2019, senza alcuna indicazione circa le (eventuali) azioni di razionalizzazione da adottare ovvero già adottate. Tali società, dunque, sono destinatarie di azioni che si pongono fuori dal TUSP, essendo misure autonomamente intraprese dalla Regione nell'ambito delle proprie disposizioni regolamentari.

Sul punto, preme evidenziare come l'amministrazione regionale possa eventualmente disporre di un'autonoma disciplina delle proprie partecipazioni, ma - è bene evidenziare - la stessa può solo affiancarsi a quella statale, non sostituirla. Si invita comunque la Regione a tenerne conto in futuro.

Tab. 26 - Partecipazioni mantenute senza interventi.

(in euro)

Denominazione società	Attività svolta	Quota e tipologia della partecipazione	Motivazioni della scelta*
Alatoscana Spa	Gestione dell'aeroporto dell'Elba	51,05% (diretta)	Svolge un servizio di interesse generale e non presenta le condizioni dell'articolo 20
Banca Popolare Etica Scpa	Raccolta del risparmio ed esercizio del credito. La società si propone di gestire risorse finanziarie di famiglie, persone, organizzazioni, società di ogni tipo ed enti, orientando i loro risparmi e disponibilità verso la realizzazione di iniziative socio-economiche che perseguano finalità sociali e che operino nel pieno rispetto della dignità umana e della natura	0,0355% (diretta)	Svolge attività strumentale all'Ente e non presenta condizioni dell'articolo 20
CET - Società Consortile Energia Toscana sarl	Perseguire la razionalizzazione dell'uso dell'energia allo scopo del più corretto impegno delle risorse naturali in armonia con la protezione dell'ambiente dall'inquinamento derivante dai residui della combustione; promuove le iniziative finalizzate all'ottimizzazione dei costi di approvvigionamento energetico e dei consumi erogati in favore dei soci	0,5% (diretta)	Svolge servizi di committenza e non presenta condizioni dell'articolo 20
Italcertifer Spa	Certificazione di componenti e sottosistemi per l'interoperatività ferroviaria in qualità di organismo certificatore	11% (diretta)	Per la società è stato adottato il DPGR 141/2017 e non presenta le condizioni dell'articolo 20
Toscana Aeroporti Spa	Sviluppo, progettazione, realizzazione e gestione degli impianti e delle infrastrutture per l'esercizio dell'attività aeroportuale	5,03% (diretta)	Trattasi di società quotata ammessa ai sensi ai sensi dell'articolo 26, co. 3
Co.Svi.G. srl	La società promuove lo sviluppo socio economico dell'area geotermica della Toscana	14,47% (diretta)	Produce beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o alla svolgimento delle loro funzioni e non presenta le condizioni dell'articolo 20

* La motivazione è quella indicata nel modello standard allegato al Piano.

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Tab. 27 - Partecipazioni sottoposte a monitoraggio ex d.g.r. n. 171/2019.

Denominazione società	Quota e tipologia della partecipazione	Motivazioni della scelta*
A.R.R.R. S.p.a.	100% (diretta)	Necessità di monitorare gli impatti economici conseguenti alla fusione per incorporazione delle società energetiche (ampliamento delle competenze, riorganizzazione operativa e strutturale)
Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	39,89% (diretta)	Necessità di monitoraggio in ragione della particolare situazione economico-finanziaria in cui versa la società, situazione che potrebbe sfociare in uno stato di crisi aziendale
Sviluppo Toscana S.p.a.	100% (diretta)	Necessità di monitoraggio in ragione delle rilevanti modifiche normative intervenute con riferimento alle modalità di finanziamento ed alla ridefinizione dell'oggetto sociale (in ultimo con l.r. n. 67/2020)
S.E.A.M. S.p.a.	7,08% (diretta)	Società esclusa dall'applicazione dell'art. 4 TUSP ex d.p.g.r. n. 141/2017. Sussiste tuttavia necessità di monitorare attuazione prescrizioni piano industriale per raggiungimento limiti fatturato di 1 milione (l'anno 2020 non viene considerato causa emergenza Covid-19)

* La motivazione è quella indicata nella sezione del Piano dedicata al monitoraggio delle società partecipate.

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Tab. 28 – Partecipazioni destinatarie di azioni di razionalizzazione.

Denominazione società	Attività svolta	Quota e tipologia della partecipazione	Motivazioni della scelta*	Interventi e tempi di realizzazione
Fidi Toscana Spa	Agevolare l'accesso al credito a medio e lungo termine, al factoring e al leasing da parte delle imprese di minori dimensioni, prestando garanzia, assumendo partecipazioni di minoranza e/o prestiti obbligazionari, concedendo prestiti partecipativi e assumendo partecipazioni di minoranza e/o prestiti obbligazionari in imprese di minori dimensioni costituite in forma di società di capitali. La società presta inoltre la propria consulenza per assistere le imprese di minori dimensioni nella ricerca e organizzazione di forme di finanziamento funzionali ai loro progetti	46,28% (diretta)	Società inserita nell' Allegato "A" al TUSP (art. 26, co. 2 TUSP), non ricorrono le fattispecie ex art. 20 TUSP	Valutazioni della Giunta regionale in relazione al piano industriale e scelta dell'opzione strategica per la caratterizzazione come società in house entro il 30/04/2021; determinazione delle modalità e tempistiche di compimento del processo entro il 30/09/2021. La società è anche soggetta al monitoraggio ex d.g.r. 171/2019, in ragione della particolare situazione economico-finanziaria.
Terme di Montecatini Spa	Gestione e sfruttamento delle terme di Montecatini	67,12% (diretta)	Esclusa dall'applicazione dell'art. 4 per atto motivato del Presidente della Regione ex art. 4, co. 9 TUSP (DPGR 161/2018); ricorre l'ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. e) (Perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti)	Aggiornamento piano di ristrutturazione ex art. 14 TUSP e accordo di ristrutturazione con i principali creditori ex art. 67 L.F. entro il 30/06/2021; altrimenti, indirizzi per lo scioglimento e messa in liquidazione entro il 30/07/2021. La società è anche soggetta al monitoraggio ex d.g.r. 171/2019, in ragione della particolare situazione economico-finanziaria.
Bagni di Casciana Srl	Stabilimento termale	75,66% (indiretta)	Non svolge attività riconducibili agli artt. 1, 4 e 26 del TUSP, inoltre ricorre l'ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. e) (Perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti)	Cessione nell'ambito delle attività di liquidazione della società tramite Terme di Casciana Spa in liquidazione
Gestione Complementari Termali Srl	Gestioni termali	67,12% (indiretta)	Non svolge attività riconducibili agli artt. 1, 4 e 26 del TUSP, inoltre ricorrono le ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. e) (Perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti) e lett. b) (società priva di dipendenti)	Cessione nell'ambito di un piano di ristrutturazione come previsto nella d.g.r. 289/2019
Terme di Chianciano Spa	Valorizzazione del centro termale, gestione degli stabilimenti idropinici ed idrotermali di Chianciano	22,28% (indiretta)	Non svolge attività riconducibili agli artt. 1, 4 e 26 del TUSP, inoltre ricorre l'ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. e) (Perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti)	Cessione nell'ambito delle attività di liquidazione della società tramite Terme di Chianciano Immobiliare Spa in liquidazione
Polo Navacchio Spa	Realizzazione di fini sociali e promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità locali. Attività di orientamento e formazione e supporto della innovazione per la piccola e media impresa	0,47% (indiretta)	Rientra nell'allegato "A" del TUSP (partecipata tramite Fidi Toscana S.p.a.); ricorrono le ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. e) (Perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti) e lett. f) (necessità di contenimento costi)	Aggregazione in un unico soggetto gestore dei poli tecnologici, in caso di mancata adesione al soggetto gestore cessione della partecipazione
Pont-Tech Srl	Ricerca e diffusione dei suoi metodi e dei suoi risultati, formazione professionale, prestazione di	2,62% (indiretta)	Rientra nell'allegato "A" del TUSP (partecipata tramite Fidi Toscana S.p.a.); ricorre l'ipotesi ex	Aggregazione in un unico soggetto gestore dei poli tecnologici, in caso di mancata

Denominazione società	Attività svolta	Quota e tipologia della partecipazione	Motivazioni della scelta*	Interventi e tempi di realizzazione
	servizi informativi di assistenza gestionale e servizi di know how alle imprese attraverso lo sviluppo di software		art. 20, co. 2 lett. d) e ex art. 26 co. 12-quinquies (fatturato medio nel triennio inferiore ad 1 milione di euro)	adesione al soggetto gestore cessione della partecipazione
Satus Srl (già Biofund Spa)	Assunzioni di partecipazioni dirette e indirette in imprese, società ed enti che svolgono attività di ricerca nel settore delle biotecnologie	0,58% (indiretta)	Rientra nell'allegato "A" del TUSP (partecipata tramite Fidi Toscana S.p.a.); ricorrono le ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. b) (la società non ha dipendenti) e lett. d) e ex art. 26 co. 12-quinquies (fatturato medio nel triennio inferiore ad 1 milione di euro)	In continuità con quanto già deliberato nel piano di razionalizzazione straordinaria
Destination Florence Convention and Visitors Bureau Scrl	Promozione e sviluppo del turismo congressuale e d'affari in Firenze e provincia a favore delle imprese consorziate	5,38% (indiretta)	Ammissibile in quanto coerente con l'oggetto della società tramite (Firenze Fiera Spa); ricorre l'ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. d) e ex art. 26 co. 12-quinquies (fatturato medio nel triennio inferiore ad 1 milione di euro)	Entro il 30/09/2021 cessione quota
Centrale del Latte d'Italia Spa	Produzione, lavorazione, trattamento, commercializzazione del latte comunque trattato e dei prodotti lattiero caseari ed alimentari in genere	3,19% (indiretta)	L'oggetto sociale rientra nella deroga prevista dall'art. 4, co. 9-quater; non ricorrono i presupposti ex art. 20	Entro il 30/09/2021 cessione quota
Internazionale Marmi e Macchine Carraraifere Spa	Promozione della pietra naturale e delle relative tecnologie. Favorire i consumi di materiali lapidei con programmi, azioni ed iniziative rivolti in modo particolare al mondo degli architetti	36,4% (diretta)	Ha per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici (art. 4, co. 7); ricorre l'ipotesi ex art. 20, co. 2, lettera e) (Perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti)	Presentazione di un nuovo piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico e finanziario nonché la continuità aziendale entro il 31/12/2020; altrimenti, entro il 31/01/2021, indirizzi per lo scioglimento e messa in liquidazione (in caso di accordo con il socio comune di Carrara) ovvero richiesta di recesso. La società è anche soggetta al monitoraggio ex d.g.r. 171/2019, in ragione della particolare situazione economico-finanziaria.
Terme di Casciana Spa in liquidazione	Gestione immobiliare delle Terme di Casciana	75,66% (diretta)	L'attività non è riconducibile a quelle previste dall'art. 4; ricorrono le ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. b) (numero di amministratori superiore al numero di dipendenti) e lett. d) e ex art. 26, co. 12-quinquies (fatturato medio inferiore a 500 mila euro nel triennio precedente)	Il piano di razionalizzazione straordinaria ne aveva già previsto la liquidazione. La società è stata messa in liquidazione con atto del 29/09/2018, sono in corso le attività di liquidazione
Terme di Chianciano Immobiliare Spa in liquidazione	Gestione immobiliare delle Terme di Chianciano	73,81% (diretta)	L'attività non è riconducibile a quelle previste dall'art. 4; ricorre l'ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. e) (perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti)	Il piano di razionalizzazione straordinaria ne aveva già previsto la liquidazione. La società è stata messa in liquidazione con atto del 2/02/2018, sono in corso le attività di liquidazione
Agenzia Energetica della Provincia di Massa Carrara Srl	La società, per conto della Regione Toscana, esercita le attività relative ai controlli necessari all'osservanza degli obblighi, relativi al contenimento dei consumi di energia nell'esercizio	57,59% (diretta)	L'attività non è riconducibile a quelle previste dall'art. 4; ricorre l'ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. e) (perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti)	Il piano di razionalizzazione straordinaria ne aveva già previsto tra le opzioni anche la liquidazione. La società è stata messa in

Denominazione società	Attività svolta	Quota e tipologia della partecipazione	Motivazioni della scelta*	Interventi e tempi di realizzazione
(EAMS) in liquidazione	e manutenzione degli impianti di climatizzazione. Svolge altresì attività di consulenza per gli enti soci ai fini della promozione dell'efficienza energetica			liquidazione con effetto dal 15/01/2018, sono in corso le attività di liquidazione
Grosseto Sviluppo Srl in liquidazione	Promuovere iniziative per il rilancio economico, industriale, occupazionale della provincia di Grosseto	1,57% (indiretta)	La partecipazione è ritenuta ammissibile in quanto coerente con l'oggetto della società tramite (Fidi Toscana Spa); ricorrono le ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. b) (società con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti), lett. d) e art. 26 co. 12-quinquies (fatturato medio non superiore a 1 milione di euro nel triennio) ed e) (Perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti) e lett. f) (necessità di contenimento costi)	La società è stata posta in liquidazione a far data dal 27/07/2017. La conclusione della procedura è legata alla inalienabilità degli immobili di proprietà fino al 2021, secondo un pronunciamento del Ministero del Lavoro. È stata fatta istanza di riesame di detta nota ministeriale.
S.I.C.I. Spa	Gestione dei fondi di investimento mobiliari chiusi	14,5% (indiretta)	La partecipazione è ritenuta ammissibile in quanto coerente con l'oggetto della società tramite (Fidi Toscana Spa); ricorre l'ipotesi ex art. 20, co. 2 lett. d) e art. 26 co. 12-quinquies (fatturato medio non superiore a 1 milione di euro nel triennio)	Entro il 30/09/2021 presentazione di un piano industriale che dimostri il raggiungimento del limite di fatturato medio superiore ad 1 milione di euro
Firenze Fiera Spa	Attività fieristica e congressuale, di promozione economica e sociale ed ogni altra attività ad essa affine, strumentale o di supporto	31,95% (diretta)	Ha per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici (art. 4, co. 7) e non presenta alcune delle condizioni ex art. 20	Accordo con gli altri soci pubblici per il rafforzamento del controllo entro il 30/09/2021, in continuità con le determinazioni del precedente piano di razionalizzazione. La società è anche soggetta al monitoraggio ex d.g.r. 171/2019, in ragione della particolare situazione economico-finanziaria.
Interporto Toscano A. Vespucci Livorno- Guasticce Spa	Gestione dell'interporto "A. Vespucci" di Livorno	23,56% (diretta)	La società svolge un servizio di interesse generale (art. 4, co. 2, lett. a) e non presenta alcuna condizione dell'articolo 20	Accordo con i soci pubblici per il controllo entro 30/09/2020 in continuità con il precedente piano di razionalizzazione. La società è anche soggetta al monitoraggio ex d.g.r. 171/2019, in ragione della particolare situazione economico-finanziaria.
Interporto Toscana Centrale Spa	Intermodalità ferro-gomma delle merci con il terminal ferroviario	12,51% (diretta)	La società svolge un servizio di interesse generale (art. 4, co. 2, lett. a) e non presenta alcuna condizione dell'articolo 20	Accordo con i soci pubblici per il controllo entro 30/09/2020 in continuità con il precedente piano di razionalizzazione

* La motivazione è quella indicata nel modello standard allegato al Piano.

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

4.2.3 Le scelte del piano in generale

Il piano di razionalizzazione per l'anno 2021 riprende e porta avanti l'impostazione dei precedenti, reiterandone le criticità. Sul punto, si richiamano pertanto le considerazioni svolte nella precedente relazione e che, in questa sede, in considerazione delle determinazioni assunte dalla Regione, si reputa opportuno ribadire.

Anzitutto, corre l'obbligo ricordare come l'art. 4 TUSP - che fissa non solo un "vincolo di scopo istituzionale" ma anche un "vincolo di attività" all'assunzione/mantenimento di partecipazioni societarie - debba venir letto congiuntamente con l'art. 1 co. 2, a mente del quale le disposizioni ivi contenute nel TUSP devono esser applicate avendo riguardo alla efficiente gestione delle partecipazioni, alla tutela ed alla promozione della concorrenza e del mercato nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. Ne consegue che i criteri fissati dall'art. 4 (e dal successivo art. 20 TUSP) non esauriscono i principi a cui deve conformarsi l'azione di razionalizzazione delle partecipazioni, dovendo la stessa essere effettuata - anche - nell'ottica di una efficiente gestione delle partecipazioni, della tutela e promozione della concorrenza e del mercato nonché della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, così come disposto dall'art. 1 co. 2 cit..

Precipitato diretto di quanto sopra affermato è che "il processo di razionalizzazione, nella sua formulazione straordinaria ma anche in quella periodica, rappresenta il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza ad esternalizzare servizi e, comunque, a mantenere in essere partecipazioni societarie" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 29/2019/FRG). Come infatti già rilevato da questa Sezione lo scorso anno, è fatto obbligo all'amministrazione socia "valutare la ricorrenza del cd. "vincolo di scopo" non solo in una prospettiva statica, ma altresì in una dimensione dinamica: potranno così venir mantenute le sole partecipazioni in società svolgenti attività di produzione di beni e servizi strettamente necessaria all'esercizio delle finalità istituzionali dell'ente partecipante e che - dato il contesto sociale, economico ed ordinamentale in cui concretamente operano - costituiscono per l'ente socio l'unico o comunque il miglior strumento (anche in termini di efficacia, efficienza ed economicità) per esercitare le proprie finalità istituzionali in quel settore". Proprio con riferimento a quest'ultimo profilo, merita peraltro evidenziare come lo stesso venga pervicacemente obliterato in sede di motivazione del provvedimento di razionalizzazione, ponendo peraltro l'interrogativo circa l'effettiva capacità delle società - partecipate e controllate - di realizzare, attraverso le proprie attività, le finalità istituzionali dell'ente socio, attese le precarie condizioni economico-finanziarie in cui versa buona parte di queste.

Impregiudicata la discrezionalità dell'Amministrazione, si ritiene manchi o, comunque, non sia esplicitata, la valutazione in merito alla "convenienza" per l'Ente ad agire tramite le proprie società partecipate piuttosto che tramite altri strumenti alternativi (ricorso a altre forme di esternalizzazione come l'appalto di servizi, o, al contrario, la gestione diretta da parte dell'amministrazione mediante i propri uffici; ovvero il ricorso a contributi, incentivi ecc.).

Certo è però che la scelta di operare tramite società ha un "costo", che si riflette sul bilancio regionale: direttamente, per l'andamento del fondo perdite societarie (oggetto di apposito paragrafo cui si rimanda) e del valore del patrimonio; indirettamente, per l'esborso

finanziario attuato nel tempo dal socio Regione, ad esempio, in occasione del recente acquisto di altre quote della società Fidi Toscana S.p.a. ovvero dell'acquisto di una collezione di proprietà della società Arezzo Fiere e Congressi S.p.a. ovvero dell'acquisto - poi non verificatosi - di beni immobili di proprietà dell'Interporto A. Vespucci.

Preme ulteriormente evidenziare come il mantenimento di partecipazioni in società che versano in situazioni di tensione finanziaria prolungata e rilevante contrasta nettamente - oltre che sullo spirito del TUSP (tutela concorrenza e mercato e riduzione della spesa pubblica) - anche con i fondamentali principi scolpiti dall'art. 97 Cost., risultando ad ogni evidenza contraria alla gestione efficace ed efficiente delle risorse pubbliche nonché al perseguimento delle finalità pubbliche di cui è portatrice l'Amministrazione.

Altra rilevante criticità riscontrata nell'azione di razionalizzazione portata avanti dalla Regione è quella rappresentata dalle modalità di attuazione delle prescrizioni contenute nei piani, ivi incluso l'attuale. Trattasi di semplici indicazioni di massima, rinviando ogni determinazione concretamente operativa a delibere della Giunta regionale. Come già rilevato in occasione delle precedenti relazioni, una simile impostazione finisce per privare il piano del suo carattere precettivo ed autoreferenziale, necessario per poter garantire, su un piano pratico, un'efficace azione di razionalizzazione e, su un piano procedimentale, l'effettiva partecipazione da parte dell'organo consiliare.

Giova peraltro evidenziare il basso grado di realizzazione delle azioni previste nel piano di razionalizzazione. Invero, anche le azioni di razionalizzazione previste nel piano da ultimo adottato sono rappresentate, in parte, da azioni contenute nei precedenti piani ed ancora da concludere (Firenze Fiere e Congressi S.r.l., Interporto A. Vespucci S.p.a., Interporto Toscana Centrale S.p.a., Terme di Montecatini S.p.a., Polo Navacchio e Ponth-Tech), in parte, da azioni che si pongono in rapporto di strettissima continuità con le precedenti (basti pensare alle procedure di liquidazione ancora in corso - Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. in liquidazione, Terme di Casciana S.p.a. in liquidazione, Grosseto Sviluppo S.r.l. in liquidazione - ovvero ai casi in cui viene richiesto un aggiornamento/nuova redazione del precedente piano, come per Fidi Toscana S.p.a., Internazionale Marmi e Macchine Carrara fiere S.p.a.).

È di tutta evidenza come la mancata ovvero parziale attuazione delle prescrizioni del piano, da un lato, si pone quale ostacolo alla effettiva realizzazione del processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalla Regione e, conseguentemente, delle finalità perseguite dal TUSP (tutela della concorrenza e del mercato, razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica); dall'altro, porta a riflettere in merito alla capacità del socio pubblico di esercitare in maniera adeguata le proprie prerogative (di legge e statutarie), anche nell'ottica della corretta gestione delle risorse pubbliche. Riguardo tale ultimo profilo, deve ritenersi sintomatica la scelta - operata recentemente e di cui la Sezione è venuta a conoscenza in istruttoria - di individuare tramite procedura negoziata ex art. 63 d.lgs. n. 50/2016 (importo a base di gara: euro 213.900,00 oltre IVA) un soggetto affidatario del servizio di supporto specialistico nella valutazione del nuovo piano industriale della società Fidi Toscana S.p.a.; piano industriale che, è bene ribadire anche se si tornerà sull'argomento in seguito, si pone quale ennesimo tentativo di far recuperare alla società, dopo anni, un equilibrio economico. Peraltro, atteso il reiterato mancato adeguamento alle previsioni recate nel tempo dai vari

piani di razionalizzazione, pare nella sostanza irrilevante la circostanza che, a inizio 2020, sia scoppiata la pandemia da Covid-19.

In ultimo, la Sezione evidenzia come il processo di razionalizzazione della Regione obliteri completamente il criterio fissato dall'art. 20 co. 2 lett. c), a mente del quale è fatto obbligo di fare oggetto di razionalizzazione le società che svolgano attività analoghe o similari a quelle svolte da altra società partecipata o da enti pubblici strumentali.

Nel corso del tempo la Regione ha sempre omesso di considerare tale disposto normativo, il quale nel caso di specie viene più volte in rilievo, atteso che la Regione presenta in diversi settori ben più di una società, con l'evidente rischio che le stesse svolgano attività analoghe o similari.

In disparte il settore termale, ove ormai residua solo Terme di Montecatini S.p.a., si segnalano il settore fieristico-espositivo-congressuale (ove operano ben tre società: Firenze Fiera S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Internazionale Marmi e Macchine Carrarafire S.p.a.), il settore infrastrutture (con i due interporti: Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a. e Interporto della Toscana Centrale S.p.a.), il settore trasporti (con le tre società Toscana Aeroporti S.p.a., S.E.A.M. S.p.a., Alatoscana S.p.a.), il settore innovazione e ricerca (A.R.R.R. S.p.a., Italcertifer S.p.a., C.E.T. S.c.r.l.). La Sezione invita pertanto la Regione a voler valutare, in occasione del prossimo piano di razionalizzazione, anche la rispondenza del proprio portafoglio azionario al suddetto criterio di legge assumendo, se del caso, le opportune iniziative.

Alla luce di tutto quanto precede, si rileva come le scelte operate dalla Regione conducano a ritenere che lo spirito che innerva l'azione di razionalizzazione dell'amministrazione regionale sia verosimilmente quello del "salvataggio ad ogni costo".

Tale impostazione si pone con tutta evidenza in netto contrasto con la posizione da tempo assunta dal legislatore nazionale, nonché - è bene ribadirlo - con i principi fondamentali che dovrebbero guidare l'azione amministrativa. Laddove ve ne fosse bisogno, è appena il caso di rilevare ulteriormente come l'approccio della Regione nei confronti delle proprie partecipate (di alcune quantomeno) rischi seriamente di mettere in pericolo principi fondamentali della finanza pubblica, quali la tutela degli equilibri di bilancio e la corretta gestione del denaro pubblico, senza considerare che il "mantenimento in vita" di società in costante tensione finanziaria rischia di innescare un effetto "a catena" nei confronti dei rispettivi creditori (fornitori, banche ecc.), oltre a generare pericolose torsioni nella concorrenza.

In tale contesto, la Sezione non può esimersi dall'evidenziare come le difficili situazioni in cui versano buona parte delle società mantenute potrebbero rappresentare indici di una inadeguata gestione della società, così ponendo potenzialmente le basi per l'applicabilità degli artt. 12 (Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate) e 13 (Controllo giudiziario sull'amministrazione delle società a controllo pubblico) del Testo unico. La Sezione monitorerà questo profilo in seguito.

4.2.3.1 Le scelte del piano in relazione a singole società

Tanto premesso in via generale, si ritiene opportuno soffermarsi su alcune particolari vicende che riguardano società partecipate tanto in via diretta quanto indiretta dalla Regione e che, in considerazione delle criticità che si vanno ad evidenziare, hanno destato forti perplessità, tanto da essere oggetto di apposita attività istruttoria.

a) Sviluppo Toscana S.p.a.

la società non è direttamente oggetto di misure di razionalizzazione, rientrando nei parametri di legge. La stessa è dunque mantenuta senza interventi ai sensi del TUSP e, tuttavia, la medesima risulta sottoposta a misure di monitoraggio previste dall'ordinamento regionale nei casi di società in stato (o prossime allo stato) di crisi economico-finanziaria-patrimoniale. Invero, si ricorda come la Regione abbia ritenuto già da tempo di sottoporre Sviluppo Toscana S.p.a. a **monitoraggio ai sensi della d.g.r. n. 171/2018**, attesa la necessità di garantirne la tenuta economica, finanziaria e patrimoniale a seguito delle modifiche apportate a oggetto sociale e modalità di finanziamento.

Nel piano per il 2019 (approvato con d.c.r. n. 109/2018), si legge: *“La società non era inserita nel Piano di razionalizzazione straordinaria. La società di recente è stata oggetto, con la l.r. n. 19/2018, di una significativa modifica relativa alle modalità di finanziamento e anche per una ridefinizione dell'oggetto sociale, prevedendo nuove attività, tutte finalizzate all'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'Ente partecipante. In ogni caso anche alla luce delle modifiche normative citate si confermano le valutazioni espresse nel Piano di razionalizzazione straordinaria. Alla luce del monitoraggio della società quindi non sono emersi nuovi elementi di valutazione circa l'ammissibilità della partecipazione nel portafoglio regionale ai sensi dell'articolo 4 e nello stesso tempo è confermata l'assenza delle condizioni previste al comma 2 dell'articolo 20. Per affrontare le modifiche normative citate, e per un efficiente svolgimento del ruolo di Organismo Intermedio, la deliberazione della Giunta regionale 3 aprile 2018, n. 356, ha previsto da parte della società la presentazione di un piano industriale che contenga un significativo aumento della dotazione organica necessaria a far fronte alle nuove competenze in un quadro di equilibrio economico. Il Piano industriale 2018-2020 presentato dalla società conferma che la stima in termini dimensionali dell'ampliamento delle funzioni della Società sarà sostenuta da una crescita dell'organico valutabile in un numero massimo di unità a tempo indeterminato pari a 30. Il reclutamento è previsto realizzarsi in modo progressivo con 18 risorse nell'anno 2018, 5 risorse umane nell'anno 2019 e 7 nel 2020”.*

In sede di piano 2021, viene specificato che la necessità di sottoporre Sviluppo Toscana S.p.a. a monitoraggio deriva dalle modifiche inerenti alle nuove modalità di finanziamento introdotte con la l.r. n. 67/2020 *“che comportano la necessità di adottare un nuovo documento strategico almeno per il triennio 2021/2023, preso atto che l'attuale piano industriale copre il periodo 2018/2020, da presentarsi entro il 28/02/2021”.* Vengono dunque nella sostanza reiterate le pregresse motivazioni.

La Sezione, oltre a rilevare come la società sia stata in perdita nel biennio 2015/2016 e presenti un utile di esercizio sostanzialmente irrisorio nel triennio successivo (nel 2017 utili per euro 624,00, nel 2018 utili per euro 1.132,00, nel 2019 utili per euro 2.917,00), ha ritenuto di approfondire le motivazioni sottese alle modifiche normative da ultimo apportate le quali, peraltro, giustificerebbero un monitoraggio della società.

Si premette che la legge regionale n. 28/2008 (Acquisizione della partecipazione azionaria nella società Sviluppo Italia Toscana S.c.p.a. e trasformazione nella società Sviluppo Toscana S.p.A.), come modificata dalla legge regionale n. 19/2018, prevede che la società Sviluppo Toscana S.p.a. svolga la propria azione sulla base di un piano delle attività che distingue tra attività istituzionali a carattere continuativo (come individuate dall'art. 2, comma 1, lettere a), c), d), f), h), i) della medesima legge) ed attività istituzionali a carattere non continuativo (di cui al suddetto art. 2, comma 1, lettere b), e), g). Mentre il corrispettivo dei costi conseguenti allo svolgimento delle attività istituzionali a carattere continuativo era individuato dallo stesso piano delle attività, quale "... contributo complessivo a copertura dei costi che concorrono, in modo diretto o indiretto, allo svolgimento delle attività di cui al comma 2, lettera a)", per le attività istituzionali a carattere non continuativo era previsto un tariffario. Sia il contributo che il tariffario erano approvati ogni anno dalla Giunta regionale.

Come detto, tale impianto normativo è stato recentemente inciso dalla **legge regionale n. 67/2020**, la quale ha superato la distinzione tra attività istituzionali continuative e non continuative per quanto concerne le modalità di finanziamento, disponendo il riconoscimento in entrambi i casi di un corrispettivo, il cui importo risulta tuttavia diversamente quantificato ed in particolare: mentre nel caso di attività istituzionali a carattere non continuativo, si continua far riferimento al tariffario, per le attività istituzionali a carattere continuativo, i costi sono dettagliati in apposito "catalogo-listino" elaborato sulla base del tariffario. Sia il tariffario che il "catalogo-listino" sono approvati ogni anno dalla Giunta regionale. Peraltro, nella relazione tecnico-finanziaria allegata al disegno di legge veniva affermato - senza tuttavia idonea motivazione a supporto - che dalla modifica anzidetta non derivavano oneri ulteriori a carico della finanza regionale; inoltre, nel preambolo alla legge, si affermava che le modifiche alla l.r. n. 19/2018, si rendevano necessarie al fine "*di meglio allineare la disciplina della società Sviluppo Toscana spa alle disposizioni dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), anche alla luce della prima applicazione della legge regionale 11 maggio 2018, n. 19 (Disposizioni in materia di attività e di modalità di finanziamento della società Sviluppo Toscana spa. Modifiche alla l.r. n. 28/2008)*".

Tanto premesso, la Sezione chiedeva chiarimenti in sede istruttoria, cui la Regione dava riscontro come segue:

"Con la l.r. n. 67/2020 la Regione Toscana ha voluto recepire e allinearsi a diversi pareri espressi dall'Agenzia delle Entrate che, chiarendo alcune disposizioni previste nella propria circolare n. 34/E del 21 novembre 2013, stabilisce le condizioni per cui va riconosciuta la natura di corrispettivo (e non di contributo) per le erogazioni in denaro effettuate dalla pubblica amministrazione per le attività rese dalla propria società in house.

L'agenzia delle Entrate chiarisce infatti che si debba correttamente parlare di corrispettivo per prestazioni rese da una società in House tutte le volte in cui è ravvisabile in capo a essa la sussistenza dei presupposti impositivi, in particolare, i presupposti soggettivo e oggettivo.

(...) Relativamente a Sviluppo Toscana sussisteva e sussiste sia il presupposto soggettivo, sia quello oggettivo in quanto la disciplina dei rapporti per lo svolgimento delle attività istituzionali continuative di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), c), d), f), h), i) della L.r. n.28/2008 avveniva e avviene tramite la sottoscrizione di una Convenzione quadro prevista dalla legge stessa che regola i rapporti tra Regione Toscana e Sviluppo Toscana S.p.a. prevedendo tra l'altro che Regione Toscana eserciti un

controllo sulla regolare esecuzione del servizio reso da Sviluppo Toscana. (Convenzione quadro approvata con d.g.r. n. 1424/2018 e da ultimo aggiornata con d.g.r. n. 1620/2020).

Pertanto, alla luce delle argomentazioni di cui sopra era assolutamente necessario che per le prestazioni rese da Sviluppo Toscana verso Regione Toscana nell'ambito delle attività istituzionali continuative non si indicasse più nella legge 28/2008 il termine fuorviante di contributo, risultato inapplicabile e di fatto mai applicato, ma bensì quello fiscalmente corretto di "corrispettivo".

La promulgazione della l.r. n. 67/2020 si è resa necessaria anche perché – come sopra riferito – bisognava oggettivamente e fiscalmente riconoscere un corrispettivo a Sviluppo Toscana per tutte le attività istituzionali di assistenza tecnica svolte nell'ambito del Piano di attività annuale, siano esse "continuative" o "non continuative". Di fatto, si è trattato di superare la diversa modalità di pagamento introdotta dalla l.r. n. 19/2018 che prevedeva un "contributo" per le attività istituzionali continuative e un "corrispettivo" per quelle non continuative.

Il "contributo" indicato nella l.r. n. 19/2008 a copertura delle attività continuative era determinato considerando i costi che in modo diretto o indiretto erano sopportati dalla società per lo svolgimento delle attività affidate e tale contributo era oggetto di rimodulazione con l'aggiornamento che il piano attività di Sviluppo Toscana subiva nel corso dell'anno. (...)

A seguito dell'entrata in vigore della l.r. n. 67/2020 nulla è variato rispetto alle somme necessarie a dare copertura delle attività istituzionali continuative, dato che la loro quantificazione è sempre determinata considerando i costi che in modo diretto o indiretto sono sopportati dalla società per lo svolgimento delle attività affidate loro.

Tali costi, dati dalla somma dei costi delle giornate uomo del personale di Sviluppo Toscana riportati nel "Tariffario", delle spese vive e dei costi indiretti, trovano evidenza nel "Catalogo - Listino" (approvato in ultimo con d.g.r. n. 1620/2020 unitamente al Tariffario) che, standardizzando le attività normalmente affidate a Sviluppo Toscana, evidenzia i costi dei singoli processi che tipicamente compongono la "filiera gestionale" dei bandi di concessione di contributi.

Pertanto, la l.r. n. 67/2020 non determina alcun ulteriore aggravio finanziario sul bilancio regionale connesso alle modalità di pagamento delle prestazioni rese da Sviluppo Toscana".

In sede istruttoria, la Regione dava infine conto dell'andamento dei costi dei servizi erogati da Sviluppo Toscana dal 2015 al 2020, come riassunti nella tabella che segue:

Tab. 29 - Andamento costi servizi erogati da Sviluppo Toscana S.p.a. a favore della Regione (anni 2015/2020).

(in euro)

Annualità	Valore prestazioni rese da Sviluppo Toscana S.p.a. a favore della Regione (valori arrotondati all'unità di euro e dichiarati nella nota integrativa al bilancio societario)	Costi per la Regione (valori arrotondati all'unità di euro e comprensivi di IVA al 22%)
2015	5.216.485	6.364.112
2016	4.235.243	5.166.996
2017	4.381.533	5.345.470
2018	5.040.934	6.149.939
2019	5.680.023	6.929.628
2020 (*)	7.910.699 (**)	9.651.053
Totale	32.464.917,00	39.607.198,00

(*) L'assemblea di approvazione del bilancio consuntivo 2020 è stata indetta per il giorno 10/06/2021;

(**) L'incremento del valore delle prestazioni rese da Sviluppo Toscana nell'annualità 2020 è strettamente correlato all'emissione di bandi a sostegno delle imprese, che fanno seguito all'Accordo c.d. "Provenzano" tra Presidenza del Consiglio dei ministri - Ministero per il Sud e la Coesione territoriale - e la Regione Toscana, nonché all'adozione delle misure di ristoro per le imprese colpite dalla pandemia Covid-19 ex d.l. n. 157 del 30/11/2020.

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Atteso il tenore della risposta offerta dall'Amministrazione, la Sezione procedeva ad ulteriore istruttoria, con particolare riferimento alle modalità di calcolo dell'IVA nel precedente regime normativo ed alle esigenze di allineamento con le previsioni recate dall'art. 192, co. 2 del Codice contratti, domanda rimasta inevasa nella prima istruttoria.

La Regione chiariva allora che (a) prima delle modifiche apportate con la l.r. n. 67/2020, *“il calcolo dell'Iva per le prestazioni rese da Sviluppo Toscana verso Regione Toscana nell'ambito delle attività istituzionali (continuative e non) era identico a quanto avviene ora a seguito della l.r. n. 67/2020, vale a dire con assoggettamento al regime ordinario di cui al d.p.r. n° 633 del 26/10/1972”*. L'ipotesi prevista dalla precedente disposizione normativa è risultata di fatto non percorribile e pertanto si è ritenuto di procedere alla sua abrogazione; (b) le modifiche apportate con la l.r. n. 67/2020 introducono nella l.r. n. 28/2008 il *“Catalogo Listino”*, non precedentemente previsto quale obbligo di legge, mentre invece lo era il *“Tariffario”* dei costi unitari. *“Ai fini dunque di un miglior allineamento e applicazione di quanto previsto dall'art. 192 c. 2, l'aver indicato espressamente in Legge che la determinazione dei costi complessivi attribuiti alle singole attività si basano sul Tariffario e sul Catalogo Listino approvati dalla annualmente dalla Giunta, consente di valutare su quale base sono ritenuti congrui i costi, confrontare l'offerta con il mercato, verificare l'ottimale impiego delle risorse pubbliche, motivare il mancato ricorso al mercato e confermare la scelta del modello in house. Peraltro, è stata avviata la procedura per affidare uno specifico incarico a un esperto esterno che affini la verifica di congruità, come da comunicazione resa al CD nella seduta del 6 maggio 2021”*.

La Sezione prende atto dei chiarimenti offerti dall'amministrazione e, tuttavia, non può esimersi dall'osservare come – anzitutto – l'adeguamento alle previsioni del codice dei contratti sia stato tutt'altro che tempestivo, ponendo così dubbi in merito alla rispondenza a legge dei pregressi affidamenti (allorché questi venivano effettuati in carenza del necessario *“catalogo-listino”*).

Peraltro, sebbene la materia esuli dall'oggetto della presente relazione, si ritiene opportuno evidenziare come la predisposizione di suddetto strumento non risulti di per sé garanzia del rispetto dei limiti di legge al ricorso all'*in house*.

L'adozione di tale strumento operativo richiede una motivazione *“rafforzata”*, per pacifica giurisprudenza (*ex pluribus* Consiglio di Stato 8028/2020), in quanto nell'attuale quadro normativo il ricorso all'affidamento *in house* del servizio è in posizione subalterna all'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica; l'amministrazione che intenda ricorrere al modello *in house* deve quindi assolvere all'onere motivazionale ex art. 192 codice contratti (nonché ex art. 34 co. 20 d.l. n. 179/2012, nel caso di servizi pubblici a rilevanza economica), che consiste nell'espone le ragioni di preferenza per l'affidamento *in house* rispetto al ricorso all'evidenza pubblica in punto di convenienza economica, di efficienza e qualità del servizio, così esplicitando le ragioni dell'esclusione del ricorso al mercato, e, di seguito, i benefici per la collettività, di modo che ne sia possibile il sindacato in termini di ragionevolezza, logicità e travisamento dei fatti. Come peraltro evidenziato in giurisprudenza (T.A.R. Liguria 684/2020, n. 684), l'art. 192, comma 2, impone alle stazioni appaltanti di effettuare una preventiva valutazione economica della congruità dell'offerta dei soggetti *in house* ma non impone alcuna gara, neppure informale, fra operatori del mercato. Ancora il giudice amministrativo ha chiarito che, nel caso di scelta a favore della gestione *in house*, *“l'onere (motivazionale: n.d.r.) fosse assolto mediante un'indagine di mercato rivolta a comparare la*

proposta della società in house con un benchmark di riferimento, risultante dalle condizioni praticate da altre società in house operanti nel territorio limitrofo” (Consiglio di Stato, n. 6459/2020).

Nel caso di Sviluppo Toscana la delibera della Giunta richiamata in istruttoria, con la quale viene adottato il cd “catalogo-listino”, non pare rispondere ai criteri giurisprudenziali sopra indicati, atteso che pare risolversi in una mera ratifica di un prezzario fornito dalla società medesima, la quale – peraltro – pare aver essa stessa proceduto direttamente all’analisi dei prezzi di mercato (quando tale operazione risulta, a tutta evidenza, di competenza dell’amministrazione).

Ciò posto, la Sezione rileva ulteriormente come – alla luce dei chiarimenti offerti in sede istruttoria – la novella normativa si risolva, nella sostanza, in un’operazione di mero affinamento normativo, laddove si afferma che “A seguito dell’entrata in vigore della L.r. 67/2020 nulla è variato rispetto alle somme necessarie a dare copertura delle attività istituzionali continuative, dato che la loro quantificazione è sempre determinata considerando i costi che in modo diretto o indiretto sono sopportati dalla società per lo svolgimento delle attività affidate loro”, ovvero, che nel precedente sistema “il calcolo dell’Iva per le prestazioni rese da Sviluppo Toscana verso Regione Toscana nell’ambito delle attività istituzionali (continuative e non) era identico a quanto avviene ora a seguito della l.r. n. 67/2020”. Attesa la sostanziale continuità tra le due diverse previsioni normative, mal si comprende la necessità di sottoporre a monitoraggio rafforzato la società, prevedendo la predisposizione di un piano industriale apposito.

In ultimo, la Sezione prende atto che con **delibera di Giunta del 24/05/2021 n. 570**, la società Sviluppo Toscana S.p.a. è stata autorizzata a rispondere all’avviso pubblico della società Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiore S.p.a., presentando una manifestazione di interesse non vincolante per l’acquisto di una porzione immobiliare situata nel complesso fieristico di Marina di Carrara (MS), ed al contempo, avviare le procedure per la pubblicazione di un avviso pubblico finalizzato ad una verifica comparativa di mercato dei possibili immobili ubicati nella provincia di Massa Carrara che possano considerarsi idonei per venire adibiti a incubatore di imprese ed uffici della stessa società e del Consorzio Zona Industriale Apuana.

Nella parte motiva del provvedimento, viene diffusamente dato conto che l’immobile di proprietà di Sviluppo Toscana S.p.a., ubicato a Massa ed attualmente destinato a incubatore di imprese ed uffici della stessa società e del Consorzio Zona Industriale Apuana, necessita di importanti interventi di ristrutturazione a fronte dei quali la società sta valutando l’opportunità di procedere piuttosto alla sua alienazione, con successivo acquisto di altro immobile da adibire alla medesima destinazione (anche al fine di debitamente valorizzare il patrimonio societario). Trattasi peraltro di atti di gestione straordinaria, per i quali è necessaria la previa autorizzazione da parte della Giunta regionale.

Nel provvedimento viene peraltro richiesto di aggiornare il piano industriale 2021/2023 con la suddetta attività immobiliare straordinaria, al fine di poter effettuare le opportune valutazioni.

Tanto premesso, la Sezione ritiene che l’operazione immobiliare delineata dalla delibera anzidetta possa ritenersi assolutamente legittima, laddove vi sia una corretta verifica del mercato ed una puntuale valutazione dei costi/benefici dell’operazione di acquisto piuttosto che di ristrutturazione dell’immobile di proprietà. Tuttavia, non si può esimere dal rilevare

come l'operazione nella sostanza finisca per connotarsi come un "aiuto" da una partecipata a favore di altra partecipata; un'operazione, dunque, formalmente legittima ma potenzialmente elusiva di un divieto di legge (laddove si vieta alla Regione di aiutare le società in perdita, supplisce un'altra partecipata).

Atteso il carattere evidentemente interlocutorio della delibera, la Sezione reputa allo stato di non muovere alcuna censura all'operato della società, tuttavia presterà attenzione agli sviluppi della vicenda.

b) Polo Navacchio S.p.a. e Ponth-Tech S.c.r.l.:

Le due società sono partecipate indirettamente della Regione tramite Fidi Toscana S.p.a. ed entrambe nei precedenti piani erano oggetto di azioni di razionalizzazione (rispettivamente: adozione di un piano industriale per il recupero dell'equilibrio economico per Polo Navacchio S.p.a., avendo subito perdite in quattro degli ultimi cinque esercizi; adozione di un piano industriale per il raggiungimento del limite di fatturato medio di un milione nel triennio per Ponth-Tech S.c.r.l.).

Nell'attuale piano, invece, è prevista l'aggregazione delle due società in un unico soggetto gestore dei poli tecnologici, ai sensi della l.r. n. 57/2019 (Sostegno al processo di razionalizzazione del sistema di gestione delle infrastrutture per il trasferimento tecnologico); laddove tale aggregazione non avvenga, è prevista la cessione di entrambe le partecipazioni.

Ciò detto e prima di svolgere alcune considerazioni in merito, giova brevemente richiamare alcune disposizioni regionali, che assumono rilievo determinante nella vicenda.

Nel mese di agosto 2019, riconoscendo l'importante ruolo svolto nello sviluppo economico e delle imprese dalle infrastrutture pubbliche per il trasferimento tecnologico (quali, ad esempio, poli e centri tecnologici, incubatori di imprese, laboratori di ricerca, ecc.) ed intendendo dotare il sistema economico e produttivo regionale di una innovativa ed efficiente organizzazione del sistema del trasferimento tecnologico, mediante la costituzione di un soggetto gestore unico derivante dall'aggregazione delle società operanti nel settore, la Regione ha adottato la l.r. n. 57/2019 cit., la quale prevede la costituzione di un fondo per il trasferimento tecnologico (art. 2) finalizzato a incentivare il processo di razionalizzazione e di aggregazione nel settore, attraverso l'erogazione di incentivi economici al soggetto gestore risultante dal processo di razionalizzazione delle società di cui all'art. 2 co. 3, lett. b).

A seguito delle modifiche intervenute con l.r. n. 72/2020, il fondo per il trasferimento tecnologico interviene nella forma dell'assunzione di partecipazioni, oppure nella forma del prestito, oppure del contributo a fondo perduto e risulta dotato di risorse - per la quota dedicabile alla concessione del contributo a fondo perduto - aventi natura di parte corrente, *"al fine di consentire flessibilità nelle modalità di intervento del fondo in funzione delle diverse finalità ammissibili al contributo stesso"*, tra le quali ci sono quelle afferenti al *"anche al miglioramento gestionale"*. Inoltre, viene esteso il novero delle società che possono accedere al fondo, includendo anche *"a singole società di gestione di infrastrutture per il trasferimento tecnologico, purché oggetto di un processo di aggregazione, operanti in Toscana in modo esclusivo o prevalente, indipendentemente dalla partecipazione pubblica, nonché a società, sempre oggetto di un processo di aggregazione, partecipate anche parzialmente o indirettamente da amministrazioni pubbliche, operanti in Toscana in modo esclusivo o prevalente, che prestano servizi a favore delle imprese per il trasferimento"*

tecnologico” (nella precedente versione poteva essere destinatario degli incentivi il solo soggetto gestore risultante dal procedimento di razionalizzazione); in tale caso, peraltro, l’assunzione di partecipazioni non può superare il 40 per cento.

Tanto premesso, la Sezione ha svolto opportuni approfondimenti istruttori a seguito dei quali è emerso quanto segue.

Anzitutto, la Regione ha dato conto che la scelta di intervenire, attraverso il fondo, con l’assunzione di partecipazioni di minoranza (inferiori 40 per cento) in società del settore tecnologia e ricerca (ove già possiede partecipazioni in Italcertifer S.p.a., A.R.R.R. S.p.a., C.E.T. s.c.r.l., nonché – come visto – Pont-Tech s.c.r.l. e Polo Navacchio S.p.a.) è determinata dalla volontà *“di perseguire l’obiettivo di incentivare e favorire un processo di razionalizzazione delle società pubbliche o a partecipazione pubbliche di gestione di tali infrastrutture, molte finanziate con risorse pubbliche, oltre che di loro rafforzamento patrimoniale, tenuto conto che svolgono attività di trasferimento tecnologico (o che prestano servizi a favore delle imprese per il trasferimento tecnologico), attività considerata strategica per lo sviluppo economico regionale”*. Pur comprendendo lo spirito della legge, la Sezione ritiene opportuno evidenziare due aspetti rilevanti ai fini della valutazione dei precipitati applicativi della norma: anzitutto, si ricorda come il TUSP vieti il mantenimento di partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti strumentali (art. 20 co. 2 lett. c) e che la Regione nel settore tecnologia e ricerca già possiede partecipazioni in Italcertifer S.p.a., A.R.R.R. S.p.a., C.E.T. s.c.r.l., nonché – come visto – Pont-Tech s.c.r.l. e Polo Navacchio S.p.a.; inoltre, l’acquisto di partecipazioni sotto la soglia del 40 per cento determina comunque importanti riflessi sul bilancio della Regione, ai fini ad esempio del consolidato o del fondo perdite. Alla luce di ciò, ed a prescindere dalla ricorrenza degli ulteriori presupposti di legge, si ritiene che l’assunzione di ulteriori partecipazioni debba venire attentamente valutata dalla Regione. Peraltro, pare assai insidiosa la previsione contenuta nella risposta istruttoria per cui *“l’assunzione di partecipazioni di minoranza è alternativa alle altre due modalità (contributo a fondo perduto / prestito a tasso zero) e dipende dall’istanza del beneficiario in relazione alle proprie necessità di investimento che deve essere comunque correlato a un processo di razionalizzazione”*. Non vi è chi non veda come la decisione di acquisire partecipazioni in una società spetti esclusivamente alla Regione e non possa in alcun caso venire rimessa a quella stessa società delle cui partecipazioni si tratta, atteso che il socio pubblico deve svolgere considerazioni che esulano e vanno ben oltre i *desiderata* di una qualsiasi società. La Sezione valuterà comunque la eventuale delibera di acquisizione di partecipazioni (in sede istruttoria la Regione aveva chiarito che ancora non era stata acquisita alcuna partecipazione ai sensi della normativa richiamata).

Ancora in punto di acquisizione di partecipazioni in misura inferiore al 40 per cento, la Sezione osserva come il richiamo alla delibera n. SCCLEG/7/2018 PREV svolto dalla Regione in sede istruttoria a sostegno della scelta operata, paia non conferente atteso che il giudice contabile nella delibera richiamata richiede che la previsione di interventi nel capitale di rischio delle imprese, considerata la chiara finalità di sostegno alle imprese, può ritenersi conforme a legge solo laddove la stessa non si possa configurare quale aiuto di Stato; guardando invece l’art. 3 – nella sua attuale versione – si afferma che gli incentivi economici di cui all’articolo 2 (soggetto gestore) e all’articolo 2 *bis* (singole società) sono concessi ai sensi del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo

all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore "*de minimis*" e nel rispetto della normativa comunitaria sugli aiuti di stato, mentre gli incentivi economici di cui all'articolo 2 bis possono essere concessi per importi superiori a quelli di cui al comma 1, previa notifica alla Commissione europea ai sensi del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

Ulteriore criticità riscontrata è quella inerente alla nuova natura delle risorse destinate al fondo, che sono diventate risorse di parte corrente "*al fine di consentire flessibilità nelle modalità di intervento del fondo in funzione delle diverse finalità ammissibili al contributo stesso*", tra le quali ci sono quelle afferenti "*anche al miglioramento gestionale*". In sede istruttoria, la Regione sul punto ha chiarito che "*il "miglioramento gestionale" che ha determinato la modifica (parziale) della natura delle risorse destinate al Fondo (da conto capitale a parte corrente) deriva dal fatto che i soggetti che gestiscono infrastrutture per trasferimento tecnologico sostengono prevalentemente spese di tipo corrente (spese per personale, consulenze, spese generali) e solo in minor misura spese in conto capitale (attrezzature, macchinari e quant'altro), in quanto la loro attività si concretizza in un'attività di "gestione" dell'Infrastruttura*". Da ciò deve dedursi che la Regione finisce per fornire alle società risorse per le spese di ordinaria gestione, circostanza questa che non può che creare dubbi in merito alla bontà di tale scelta (dovendo la società stessa riuscire a fronteggiare detti costi, in un'ottica di efficienza gestionale ed economica nell'ordinaria amministrazione).

In sede istruttoria è stato infine approfondita la questione inerente all'attivazione del fondo per il trasferimento tecnologico a favore delle società Polo Navacchio S.p.a. e Ponth-Tech S.c.r.l., anche per la rilevanza che assume in riferimento alle previsioni recate dal piano di razionalizzazione per il 2021 (che vede, come detto, le due società interessate da un'operazione di razionalizzazione mediante aggregazione).

Invero, in attuazione di quanto disposto dalla l.r. n. 57/2019, le suddette società, assieme a Lucca Innovazione e Tecnologia S.r.l. (società partecipata al 100 per cento dalla Camera di commercio di Lucca) avevano manifestato formalmente la volontà di costituire il soggetto gestore in attuazione della legge regionale citata. A seguito dell'esito positivo dell'istruttoria di ammissibilità trasmesso da Sviluppo Toscana S.p.a., veniva accolta l'istanza di accesso al Fondo per il trasferimento tecnologico (art. 2 l.r. n. 57/2019) presentata dal Polo di Navacchio S.p.a. in qualità di capofila del raggruppamento costituito da Polo di Navacchio S.p.a.; Ponth-Tech S.c.r.l. e Lucca Innovazione e Tecnologia S.r.l. per un progetto complessivo di euro 400 mila ed un contributo per euro 200 mila come contributo a fondo perduto, da erogarsi a seguito di costituzione del soggetto aggregante. Con successivo decreto dirigenziale n. 3753/2021, veniva tra l'altro disposto "*di stabilire, come previsto dall'art. 4.2. dell'Avviso, che entro sei mesi dalla data dell'istanza di accesso (vale a dire entro il 29 luglio 2021) il raggruppamento proponente è tenuto a costituire il soggetto aggregante risultante dal processo di razionalizzazione dei proponenti stessi; 3. di dare atto dei seguenti ulteriori obblighi a carico del soggetto proponente, come previsto dall'art. 4.2. dell'avviso: A) comunicare tempestivamente alla Regione Toscana l'avvenuta costituzione; B) presentare entro il primo trimestre di accreditamento (decorrente dalla data del presente decreto) una relazione sullo stato di avanzamento del progetto; C) presentare una relazione finale alla conclusione del semestre di accreditamento (decorrente dalla data del presente decreto), corrispondente quindi alla*

relazione di effettiva costituzione del soggetto aggregante; 4. di dare atto che la Regione Toscana, come previsto all'art. 4.1 dell'Avviso, entro il 15 giugno 2021 svolgerà la verifica dello stato di avanzamento della costituzione del soggetto aggregante e del rispetto dei requisiti di cui all'art. 2.2. dell'Avviso stesso".

In sede istruttoria veniva richiesto di dare conto dello stato di attuazione della norma. La Regione così rispondeva: *"Il Polo di Navacchio in qualità di capofila del raggruppamento costituito da Polo di Navacchio S.p.a., Pont-Tech S.c.r.l. e Lucca Innovazione e Tecnologia S.r.l. ha presentato con Pec n. 0249611 del 10.06.2021 la relazione relativa allo stato di avanzamento del processo di aggregazione riguardante il primo trimestre del progetto, dalla quale emerge che è stata effettuata l'analisi: a) dei potenziali servizi sul quale costruire il business del soggetto aggregante che dovranno essere necessariamente armonizzati con le attività dei singoli Poli, per non pregiudicarne la stabilità economico-finanziaria; b) della forma societaria che il soggetto aggregante dovrà assumere, le relazioni che dovranno intercorrere con i 3 Poli costituenti ed il peso di ciascuno nella compagine societaria.*

Al di là della volontà, confermata dai tre Poli, di procedere con la costituzione del soggetto aggregante, nella relazione sono segnalate difficoltà oggettive da tenere in considerazione. In particolare, Lucca In-Tec S.r.l., a totale proprietà della CCIAA di Lucca (attualmente commissariata in conseguenza del processo di accorpamento con le Camere di Pisa e Massa) non è al momento in grado di attuare decisioni strategiche della portata necessaria a costituire un nuovo soggetto. Inoltre, anche gli altri soci pubblici degli altri due Poli avranno necessità di effettuare una fase istruttoria più approfondita.

Pertanto, nella relazione emerge che è ragionevole ipotizzare che la costituzione del soggetto aggregante non si potrà completare nei termini prescritti dei sei mesi successivi alla presentazione dell'istanza, ossia entro il 29.07.2021".

Viene pertanto dato conto dell'attuale stato di non attuazione delle disposizioni di legge e delle difficoltà delle società ad esprimere valutazioni strategiche di ampia portata. Tale circostanza non pare peraltro sorprendere atteso che tutte e tre le società interessate dall'operazione di aggregazione presentavano situazioni critiche (tant'è che erano oggetto di azioni di razionalizzazione). Certamente sarebbe stato opportuno svolgere un'istruttoria più attenta, atteso che l'emersione di simili difficoltà in una fase così avanzata del procedimento non può che destare forti preoccupazioni in merito alla "serietà" delle società destinatarie dei fondi regionali. Si osservi poi che il piano di razionalizzazione prevedeva la cessione delle partecipazioni in Polo Navacchio S.p.a. e Ponth-Tech S.c.r.l laddove non si fosse concluso il procedimento di aggregazione. Restano da vedere quali saranno le conseguenze di questo inadempimento.

Alla luce di tutto quanto precede, la Sezione manifesta i propri dubbi in merito alle determinazioni assunte dalla Regione, non solo con riferimento alle previsioni normative sopra evocate e rispetto alle quali si porranno problemi in sede applicativa, attese le problematiche sopra evidenziate, ma - con precipuo riferimento alla previsione recata dal piano di razionalizzazione - rileva come, di fatto, il socio Regione finisca: a) per sostenere l'attività delle società Polo Navacchio S.p.a. e Ponth-Tech S.c.r.l., effettuando trasferimenti per spese correnti; b) per finanziare il processo di razionalizzazione delle due società (sebbene le due società dimostrino di non riuscire a portare a compimento il processo di aggregazione). Risulta evidente come entrambe le operazioni si pongano in grave tensione con le previsioni recate dal TUSP.

c) Fidi Toscana S.p.a.:

nella relazione sullo stato di attuazione al piano di razionalizzazione 2020, viene dato conto della necessità di un adeguamento del piano strategico e del superamento della misura relativa alla sottoscrizione di un patto parasociale con gli altri soci pubblici per il rafforzamento del controllo pubblico, in quanto la Regione detiene da sola quasi il 50 per cento del capitale sociale (49,42 per cento), a seguito della sottoscrizione di altre quote offerte in opzione in ragione del recesso di altri soci pubblici. Nella relazione al nuovo piano di razionalizzazione, viene rappresentata la necessità di adeguare il piano strategico della società a seguito del nuovo quadro delineatosi a seguito dell'emergenza sanitaria, anche in termini di impatto, particolarmente rilevante, sul sistema di garanzie; viene, inoltre, dato conto dell'interesse a valutare la trasformazione della società in organismo *in house*, anche alla luce di quanto riportato nel nuovo Piano industriale 2020-2024 (predisposto da Fidi Toscana e consegnato a fine ottobre 2020 a Banca d'Italia e, nel mese di novembre, al socio Regione). Il nuovo Piano di razionalizzazione prevede, infatti, la presentazione di un piano industriale con la previsione di nuove strategie aziendali entro il 30/04/2021.

Attese le pregresse vicende che hanno interessato la società (società in perdita dal 2015, in squilibrio economico, con fortissime difficoltà ad adeguarsi alle previsioni dei piani di razionalizzazione di cui risulti destinataria - ancorché a controllo pubblico - e soggetta a monitoraggio rafforzato ex d.g.r. n. 171/2018), la Sezione ha ritenuto di svolgere alcuni approfondimenti istruttori, con particolare riferimento alle previsioni relative alla trasformazione della società *in house* della Regione.

In sede istruttoria sono stati forniti i chiarimenti richiesti.

Il nuovo piano industriale 2020/2024 è stato oggetto di specifico parere della competente direzione regionale, la quale ha ricordato come la società avesse già approvato un documento strategico 2019-2023 a novembre 2019 ed uno *stress test* a dicembre dello stesso anno con il quale venivano individuate le strategie per il riequilibrio della situazione economico-finanziaria e patrimoniale della società medesima anche alla luce delle modifiche normative nel sistema delle garanzie che prevedevano l'abolizione della cd lettera "r" dell'articolo 18, comma 2, d.lgs. n. 112/1998, a partire dal 2021, con un impatto importante del sistema delle garanzie in Toscana²⁶⁶. A seguito della anticipata abolizione della lettera "r" al 10/04/2020 (a seguito del cd. "decreto liquidità", d.l. n. 23/2020), a causa della pandemia e su richiesta della Banca d'Italia, Fidi Toscana S.p.a. ha redatto a ottobre 2020 un nuovo piano industriale.

Il piano strategico da ultimo presentato ripropone scenari che erano stati in parte già individuati ed esplorati in altri piani industriali della società, e tuttavia - contrariamente al piano industriale 2020-2023 - i presupposti di base di questo nuovo piano partono dalla considerazione che il mantenimento dell'attuale configurazione dell'assetto operativo,

²⁶⁶ Come rilevato lo scorso anno, la regione Toscana è stata individuata quale regione sul cui territorio il fondo di garanzia limita il proprio intervento alla controgaranzia dei fondi regionali e dei consorzi di garanzia fidi con deliberazione della Conferenza Unificata del 28 novembre 2002, n. 621/CU. A seguito della modifica normativa recata dal d.l. n. 34/2019, non solo Fidi Toscana S.p.a. non gode più della controgaranzia del Fondo, ma la funzione di soggetto tramite per la richiesta di accesso alle risorse del Fondo stesso è adesso riservata ad altri soggetti (piattaforme di *social lending* o di *crowdfunding* accreditati), con evidenti impatti per l'attività svolta dalla società.

comporterà nel prossimo triennio perdite consistenti. La società propone dunque la sua trasformazione in organo in house della Regione, individuando vari percorsi.

La competente direzione regionale evidenzia nel parere citato alcune problematiche assolutamente rilevanti ai fini della valutazione del piano, ovvero: a) le possibili criticità connesse alle previsioni recate dal TUSP (art. 20, co. 2, lett. c), in quanto la Regione (come rammentato anche da Fidi Toscana nel piano industriale presentato) si avvale già di Sviluppo Toscana S.p.a. per la gestione di una importante quota di fondi regionali per cui potrebbe ingenerarsi una sovrapposizione delle attività fra le due società, con conseguente obbligo di razionalizzazione; b) le incertezze sulle attività di garanzie prestate derivanti dalle dinamiche del credito deteriorato e dagli effetti della pandemia, difficilmente stimabili e che richiedono pertanto massima prudenza nella stima del rischio; c) dubbia ammissibilità di un soggetto che sia, al contempo, organo *in house* vigilato e soggetto al controllo analogo da parte dell'ente pubblico controllante che permette di effettuare degli affidamenti diretti ai sensi dell'articolo 192 del d.lgs. n. 50/2016 (codice dei contratti) e soggetto intermediario finanziario ai sensi dell'articolo 106 TUB, che per sua natura è destinato ad operare sul mercato (viene ritenuto inconferente il richiamo ad altri intermediari finanziari *in house* di altre Regioni, atteso che questi presentano dimensioni ben più ridotte di Fidi Toscana S.p.a.).

La delibera della Giunta regionale n. 81 dell'08/02/2021 ha recepito le considerazioni svolte nel parere sopra richiamato, determinandosi a sospendere l'approvazione del piano industriale presentato da Fidi Toscana S.p.a. ed a dotarsi di un idoneo supporto specialistico esterno per la valutazione del piano. Tutto ciò ha automaticamente determinato l'impossibilità di rispettare il termine del 30/04/2021 per l'adozione del piano, dovendo la Regione procedere all'individuazione del consulente mediante gara ad evidenza pubblica, ancora in corso di aggiudicazione a metà giugno.

Nuovamente, dunque, si assiste ad un differimento della presentazione del piano che, sebbene questa volta non dipenda dalla società bensì dal socio pubblico di maggioranza, non può che destare profonda preoccupazione, fosse solo per il ruolo di Fidi Toscana S.p.a. nella gestione delle risorse regionali.

In particolare, si è ritenuto meritevole di approfondimento l'aspetto riguardante la possibile trasformazione della società in organismo *in house* "... così da dotare l'amministrazione regionale di uno strumento potente di intervento nell'economia, ancorché da coordinare con il ruolo dell'analoga in-house Sviluppo Toscana S.p.a.", considerati i profili di contrasto - evidenti e chiari anche alla competente direzione regionale - con le previsioni recate dall'art. 20, co. 2, lett. g) TUSP, il quale prevede espressamente la necessità di aggregazione di società svolgenti le medesime attività ovvero attività similari. Parimenti è stato chiesto di evidenziare i nuovi presupposti per la possibile trasformazione di Fidi Toscana S.p.a. in organismo *in house*, considerato che nel piano di razionalizzazione adottato con d.c.r. n. 109/2018 tale soluzione era stata ritenuta non percorribile.

La Regione ha così risposto: "*Riguardo il profilo attinente alla previsione riguardante la possibile trasformazione della società in organismo in house "... così da dotare l'amministrazione regionale di uno strumento potente di intervento nell'economia, ancorché da coordinare con il ruolo dell'analoga in-house Sviluppo Toscana S.p.a." e ricordando che il TUSP prevede espressamente la*

necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite ex art. 4 (art. 20, co. 2, lett. g) TUSP), si evidenzia che le possibili soluzioni percorribili saranno oggetto di valutazione da parte della Giunta alla luce delle risultanze che emergeranno dal lavoro che la società affidataria dell'incarico, in corso di aggiudicazione e sopra richiamato, rappresenterà a conclusione dello stesso. Le prestazioni oggetto dell'appalto di servizio prevedono espressamente l'analisi delle questioni sollevate dalla Corte (...). Quindi, i nuovi presupposti per l'eventuale trasformazione di Fidi Toscana S.p.a. in organismo in house non sono attualmente individuati e saranno oggetto di decisione alla luce delle risultanze del lavoro che sarà svolto dalla società affidataria dell'incarico in corso di aggiudicazione (di cui alle risposte precedenti)".

Alla luce di quanto precede, l'impressione che se ne ricava è che la Regione navighi "a vista", passivamente rispondendo agli *input* della società. Il socio pubblico di maggioranza non riesce ad esprimere un progetto - qualunque progetto - coerente e portarlo a conclusione. Da anni si assiste ad un continuo rinvio dei termini per l'adozione di un piano industriale che risollevi la società ed anche stavolta si assiste all'ennesima proroga (peraltro senza prevedere un termine finale). Tale situazione pare ancor più grave laddove si ponga mente al fatto che si tratta di una società controllata che gestisce risorse regionali ingenti e che versa da tempo in situazione di evidente difficoltà (nonostante i tentativi della Regione di aiutarla).

d) società del settore fieristico-congressuale:

le tre società partecipate del settore fieristico-congressuale (Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Firenze Fiera S.p.a. e Internazionale Marmi Carrarafiore S.p.a.) da tempo sono soggette al monitoraggio rafforzato in ragione delle precarie condizioni economico-finanziarie.

In particolare, **Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.** ha adottato un piano di risanamento ex art. 14 TUSP, sul quale la Sezione lo scorso anno aveva espresso un parere negativo in considerazione dei presupposti su cui detto piano si fondava: i risultati attesi, infatti, non dipendevano solo da un riallineamento dei costi ed aumento dei ricavi per nuovi eventi, bensì da una serie di operazioni straordinarie volte alla cessione di *assets* ("Collezione oro d'autore" alla Regione, Auditorium al comune di Arezzo, manifestazioni OroArezzo e GoldItaly alla società I.E.G. S.p.a.). Sul punto, la Sezione nella relazione dello scorso anno aveva rilevato diversi profili di criticità, dalla inidoneità delle operazioni straordinarie a sostenere la società nel medio-lungo periodo, alla possibile violazione del "divieto di soccorso finanziario" ex art. 14 TUSP. Soprattutto, la Sezione aveva evidenziato come "... nell'ottica di un piano industriale che rilanci l'azione della società, appare contraddittorio che la stessa partecipata "venda" le due manifestazioni principali che hanno caratterizzato negli ultimi anni l'azione della società nel territorio aretino. Tali criticità non devono essere estranee al socio Regione considerato che la positiva valutazione è accompagnata dalla previsione di uno stretto monitoraggio che consenta tempestive misure di intervento in caso di scostamenti (...)". Proprio la Relazione annuale sul monitoraggio dei piani industriali dello scorso anno dava conto di una "significativa contrazione dei ricavi per effetto della cessione delle principali manifestazioni a IEG che però non è stata controbilanciata da un corrispondente riadeguamento dei costi e ridimensionamento organizzativo della società." Anche quest'anno, nella relazione al piano di razionalizzazione 2021, viene segnalata la drastica riduzione delle attività della società nel settore fieristico a seguito della cessione dei diritti sulle manifestazioni più rilevanti a I.E.G. S.p.a.. Peraltro, nella stessa relazione si legge "Preso atto dell'emergenza sanitaria in corso, non è possibile in questo

momento apprezzare se la società sarà in grado di mantenere un ruolo attivo, ancorché ridotto, nel settore fieristico, rimandando la valutazione in sede di monitoraggio annuale”.

In considerazione di quanto precede, la Sezione non può che reiterare il giudizio negativo sulla situazione della partecipata nonché sulle azioni poste in essere dal socio Regione (trattasi di società controllata), oltre che rilevare come il rinvio ad un procedimento extra TUSP per le determinazioni inerenti le sorti di una società risulti contrario a legge: la volontà della legge è chiara nell'individuare nella attività annuale di razionalizzazione e nel documento che da questa scaturisce (il piano di razionalizzazione) gli strumenti messi a disposizione dell'ordinamento per procedere ad una revisione degli assetti delle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni. Il rinvio a strumenti ulteriori, propri dell'ordinamento regionale, non può mai sostituire le disposizioni del TUSP. La Regione avrebbe dunque dovuto assumere le - necessarie - determinazioni in merito a Arezzo Fiere e Congressi in sede di adozione del piano.

Per quanto concerne **Internazionale Marmi Carrarafiore S.p.a.**, si rileva che nelle relazioni sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione 2020 viene dato conto che la società ha presentato un piano di ristrutturazione ex articolo 14 del TUSP e che, a causa dell'emergenza sanitaria, è stata rinviata alla fine dell'esercizio 2020 la verifica del superamento delle condizioni di crisi e di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016; viene altresì dato conto che, a seguito dei rilievi svolti in sede di giudizio di parifica al rendiconto 2019 da parte della Sezione regionale di controllo, è stato sospeso l'iter di liquidazione delle somme impegnate a favore della società ai sensi della l.r. n. 65/2019 per i rilievi svolti dal giudice contabile. Nel nuovo Piano di razionalizzazione l'azione di razionalizzazione prevista per la società è costituita dalla presentazione di un piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico e finanziario nonché la continuità aziendale; in caso di mancata approvazione del piano industriale, viene previsto lo scioglimento e messa in liquidazione della società ovvero esercizio del diritto di recesso.

In sede istruttoria sono stati richiesti chiarimenti ed aggiornamenti in merito.

La Regione ha relazionato in merito, ricordando come in occasione dell'approvazione del bilancio societario 2018, la società IMM Carrara Fiere S.p.a., a seguito delle reiterate perdite, avesse presentato un piano di risanamento ai sensi dell'articolo 14 del TUSP al fine di prevenire l'aggravamento della crisi. Il piano, approvato dalla Regione, era basato sull'assunzione di un'entrata da parte dei soci per un totale di 1,5 milioni derivante dall'utilizzo delle riserve accantonate a copertura delle perdite degli esercizi pregressi, come previsto dalla l.r. n. 65/2019. Tuttavia, la liquidazione delle risorse di cui alla l.r. n. 65/2019 citata veniva sospesa a luglio 2020, a seguito dei rilievi svolti in sede di giudizio di parificazione dalla Sezione regionale, mentre l'emergenza sanitaria aggravava ulteriormente la situazione economica e finanziaria della società (che ad aprile 2020 aggiornava il piano). Precisa la Regione che *“in ogni caso gli apporti dei soci avrebbero coperto solo parte delle esigenze di liquidità espresse nel piano e pertanto la sua erogazione non sarebbe stata affatto risolutiva”*. Nel mese di settembre 2020, peraltro, il socio Regione esprimeva parere negativo in merito alla approvazione del bilancio 2019, anche sulla base della relazione del collegio sindacale e della società di revisione che sul presupposto della continuità aziendale concludevano esprimendo

dubbi concreti sulla capacità della società di continuare ad operare come un'entità in funzionamento.

La Regione rappresenta quindi che il nuovo Piano di risanamento è stato presentato all'assemblea dei soci del 14 giugno 2021 e si basa sull'orizzonte temporale 2021-2024. L'obiettivo è quello di verificare la sussistenza della continuità aziendale recuperando un equilibrio economico finanziario sul fronte della gestione caratteristica in un orizzonte temporale di quattro anni con l'indicazione delle manovre straordinarie necessarie a tale scopo. Come rileva la Regione, *“elemento fondamentale che distingue il nuovo piano dal vecchio Piano è la scelta di procedere al risanamento aziendale e alla stabilizzazione finanziaria non attraverso un intervento finanziario dei soci ma con azioni di efficientamento della gestione e con operazioni di cessione di asset non strategici”*. Il socio Regione ha espresso parere favorevole, *“condizionando la sua approvazione all'approvazione del bilancio 2019 dal quale risulti una valutazione positiva da parte del Collegio Sindacale, in merito alla sussistenza del presupposto della continuità aziendale, sulla quale proprio il precedente collegio si era espresso negativamente”* e disponendone il monitoraggio ed aggiornamento trimestrale.

La Sezione prende atto dei chiarimenti offerti, rilevando tuttavia non solo il ritardo nell'adozione del piano rispetto a quanto previsto nel piano di razionalizzazione ma, soprattutto, come emergano dubbi a seguito dei chiarimenti offerti in sede istruttoria in riferimento alle linee di azione su cui si sviluppa il piano di ristrutturazione, che devono (dovrebbero) permettere il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario a partire dal 2021 e che sono:

- *“quanto ai costi, esso opera una revisione approfondita degli stessi (c.d. “spending review”) tale da portare, in caso di ripartenza delle attività, a una produzione di cash flow positivo;*
- *quanto ai ricavi, considerata la necessità di raggiungere una situazione economica sostenibile – in modo che il conto economico non presenti un risultato negativo in maniera stabile – il piano prevede la revisione di tutta l'attività produttiva, con lo scopo di portare avanti solo le attività aventi una marginalità certa e misurabile e flussi di ricavi costanti, possibilmente a basso rischio;*
- *sempre con riferimento ai ricavi, inoltre, si sono tenute in considerazione due limitate ipotesi di entrate straordinarie: (i) quelle derivanti dalla possibile cessione di alcuni asset immobiliari non strategici per l'attività aziendale, e (ii) quelle derivanti dagli incassi per contributi, regionali e statali, a sostegno dell'attività aziendale pesantemente colpita dall'attuale crisi”*.

Per quanto sia senz'altro positiva la revisione dei costi, pare invece pericoloso fondare la ripresa della società su entrate straordinarie quali la cessione di *assets* ed i contributi regionali e statali versati in ragione della crisi pandemica (e della conseguente crisi economica). In ogni caso, la situazione complessiva della società non può che destare fortissime preoccupazioni, così come lo strenuo tentativo di salvataggio messo in atto dal socio Regione, in difformità dai principi di razionalizzazione e contenimento costi (oltretutto, ovviamente, di buon andamento come declinato in efficacia efficienza ed economicità dell'azione amministrativa) che dovrebbero – al contrario – guidare il suo operato in materia.

Infine, si prende atto che, con l.r. n. 96/2020, è stato abrogato l'art. 41 della l.r. n. 65/2019, con cui veniva disposta la copertura delle perdite sociali, in considerazione dei rilievi della Sezione in sede di giudizio di parificazione.

L'altra società del comparto fieristico è **Firenze Fiera S.p.a.**, anch'essa controllata dalla Regione e sottoposta a monitoraggio rafforzato in ragione del precario equilibrio economico manifestato nell'ultimo quinquennio, sebbene venga dato conto nella relazione di accompagnamento al piano di razionalizzazione, che l'attività di monitoraggio ha evidenziato il raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano industriale 2018/2025. Non ricorrono tuttavia i presupposti di legge per assoggettarla a razionalizzazione, sebbene nel piano di razionalizzazione 2021 la società sia soggetta alle seguenti prescrizioni: sottoscrizione di un patto parasociale con gli altri soci pubblici e cessione della partecipazione in Destination Florence and Conventions Visitors Bureau S.c.r.l..

Ciò posto, la Sezione ritiene opportuno richiamare l'attenzione su ulteriori vicende che interessano la società e che destano preoccupazione, attese le evidenti ripercussioni sulla società stessa e sugli enti soci, ivi inclusa la Regione.

Come già rilevato lo scorso anno²⁶⁷, Regione Toscana, Comune di Firenze, Città Metropolitana di Firenze e Camera di commercio di Firenze sono, al contempo, soci di maggioranza della società Firenze Fiera S.p.a.²⁶⁸ nonché proprietari del complesso immobiliare della Fortezza da Basso e Villa Vittoria, attualmente in concessione alla società Firenze Fiera S.p.a. ed oggetto di un piano di ristrutturazione e rilancio elaborato dai soci.

In base alle previsioni della concessione, spetta a Firenze Fiera farsi carico delle spese di investimento per la ristrutturazione della Fortezza da Basso e Villa Vittoria a partire dal 2024²⁶⁹ (nel periodo 2018 - 2023 se ne sarebbe fatto carico il Comune di Firenze), a fronte dell'applicazione del canone agevolato corrispondente al 10 per cento del valore del canone di mercato. Si noti che l'obbligazione della società è garantita da apposita ipoteca iscritta per la somma di 14.400.000,00 sull'immobile "Palazzo degli Affari", di piena ed esclusiva proprietà della concessionaria, avente un valore stimato pari a 18,8 milioni. Successivamente, a fine 2019, dagli enti proprietari è stata acconsentita una iscrizione ipotecaria con parificazione di grado sul "Palazzo degli Affari" nei limiti del valore di 4.400.000,00 (al netto della garanzia ipotecaria già iscritta per 14.400.000,00, facendo riferimento al valore stimato in 18,8 milioni dalla perizia datata 16 novembre 2018). Firenze Fiera, infatti, aveva acceso un mutuo per 6,4 milioni per coprire parte delle spese per la ristrutturazione del "Palazzo degli Affari" e gli istituti di credito mutuanti avevano chiesto su quello stesso immobile l'iscrizione ipotecaria di primo grado come condizione necessaria per l'erogazione del finanziamento.

Tutto ciò premesso e riservando ulteriori considerazioni a seguito di futuri approfondimenti, in questa sede ci si limita ad evidenziare la forte esposizione debitoria della società in uno con i dubbi vantaggi di cui la stessa gode in ragione del pagamento di un canone

²⁶⁷ Per approfondimenti si rinvia alla relazione dello scorso anno, pp. 314 e ss..

²⁶⁸ Regione Toscana detiene il 31,85 per cento, CCIA Firenze il 28,76 per cento, Città Metropolitana il 9,31 per cento e comune di Firenze il 9,25 per cento.

²⁶⁹ In particolare, l'entità dei lavori realizzati direttamente da Firenze Fiera veniva stabilito in un importo corrispondente alla differenza tra la somma dei canoni a valore di mercato calcolati tra il 2011 ed il 2023 e quanto effettivamente corrisposto da Firenze Fiera in conto canoni nello stesso periodo.

ridotto del 10 per cento già dal 2018 a fronte di (spese per) lavori di ristrutturazione non ancora effettuati. Peraltro, considerato che i proprietari dell'immobile sono – come detto – soci di maggioranza della società concessionaria, si pongono ulteriori dubbi in merito alla legittimità dell'operazione, atteso che la stessa finisce di fatto per rappresentare una forma – indiretta – di finanziamento a favore della stessa; tale circostanza risulta del resto ancor più evidente laddove si consideri la condizione economico finanziaria della società concessionaria. Invero, la previsione di un canone ridotto risulta foriero di rilevanti conseguenze, in quanto fissare un canone eccessivamente basso (come nel caso di specie in cui si tratta del 10 per cento del valore di mercato) può – alternativamente – costituire danno erariale ovvero un "aiuto/sovvenzione" fuori dai limiti imposti dalla l. n. 241/1990 (si veda da ultimo Corte dei conti, Sezione II centrale di appello – sent. 78/2019).

A fronte di tutto quanto precede, la Sezione ha ritenuto opportuno svolgere approfondimenti istruttori con riferimento alle previsioni contenute nella l.r. n. 96/2020 (recante "Misure straordinarie per il sostegno degli enti fieristici. Abrogazione dell'articolo 41 della l.r. n. 65/2019"), con la quale viene disposta la corresponsione di un contributo a fondo perduto a favore degli enti fieristici operanti sul territorio regionale a parziale compensazione dei mancati ricavi connessi all'attuazione delle misure intraprese a livello nazionale e regionale per fronteggiare la pandemia, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di interventi temporanei a sostegno delle imprese e dei comparti maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria.

Per accedere al contributo l'ente fieristico doveva (a) avere a qualunque titolo la disponibilità di un "quartiere fieristico" come definito dall'art. 79, co. 1, lettera d), della l.r. n. 62/2018 con prevalenza di spazi espositivi permanenti aventi i requisiti per manifestazioni nazionali e internazionali come previsti dagli articoli 21 e 22 del regolamento emanato con d.p.g.r. n. 23/R/2020 (Regolamento di attuazione della legge regionale 23 novembre 2018, n. 62 - Codice del commercio); (b) aver riportato nel periodo 1 febbraio 2020/31 agosto 2020 una diminuzione del fatturato pari ad almeno un terzo dell'ammontare del fatturato dello stesso periodo dell'anno 2019. Il contributo veniva calcolato sulla riduzione di fatturato registrata nel periodo indicato, applicando le seguenti percentuali massime: per enti fieristici con superficie netta coperta a disposizione degli espositori superiore a 15.000 metri quadri, trenta per cento; per enti fieristici con superficie netta coperta a disposizione degli espositori fino a 15.000 metri quadri, venti per cento.

Con delibera della Giunta regionale n. 1648/2020 venivano approvate le direttive per la selezione degli interventi ammissibili e con successivo decreto dirigenziale n. 21844/2020 veniva approvato il bando. Il termine di presentazione delle domande era fissato al 5/02/2021. In esito alla procedura, veniva approvata la graduatoria definitiva con decreto dell'Amministratore Unico di Sviluppo Toscana S.p.a. – in qualità di soggetto gestore - n. 56/2021 e successivamente integrato con decreto n. 62/2021.

Tra i soggetti beneficiari ci sono tutte e tre le società partecipate della Regione; in particolare il contributo loro riconosciuto è pari a euro 800 mila a favore di Firenze Fiera S.p.a, euro 331 mila a favore di Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiore S.p.a. e euro 161 mila a favore di Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. (per un totale di 1,3 milioni rispetto ai 1,6 milioni erogati nel complesso).

In sede istruttoria la Regione ha dato conto che:

“Il Bando prevedeva che l'istruttoria di ammissibilità fosse diretta ad accertare:

- la corretta presentazione della domanda (...);*
- la completezza della domanda stabilita come obbligatoria dal paragrafo 4.3 del Bando;*
- la sussistenza dei requisiti di ammissibilità previsti al paragrafo 2.2 del Bando;*
- il rispetto delle condizioni sul fatturato e i corrispettivi di cui al paragrafo 3.1 del Bando.*

Le verifiche sui requisiti di ammissibilità, da parte del Soggetto Gestore Sviluppo Toscana S.p.a, sono state effettuate: con controllo puntuale, dei requisiti di cui ai punti 1), 2), 3), 4), 5), 9), 12) e 15) del paragrafo 2.2 del bando; con controllo a campione (80 per cento), del possesso alla data di presentazione della domanda dei requisiti di cui ai punti 6), 7), 8), 9), 10), 11), 13), e 14) del medesimo paragrafo 2.2.

(...) Nel campione dei controlli da effettuare nei 120 gg successivi alla presentazione della domanda, come previsto dal paragrafo 5.6 del bando, sono state estratte, delle 6 presentate, 5 domande, corrispondente alla percentuale di campionamento di cui sopra.

Le verifiche sono attualmente in corso.

Il pagamento dei contributi concessi ai soggetti beneficiari è stato effettuato in data 22/03/2021 a seguito dell'accredito, avvenuto in data 19/03/2021, dell'importo di € 2.000.000,00, corrispondente alla dotazione finanziaria disponibile, sul conto corrente dedicato presso il Soggetto Gestore Sviluppo Toscana S.p.a.”.

La Sezione prende atto e, in considerazione della cornice normativa entro cui è stato disposto il contributo nonché delle finalità del medesimo, ritiene di non svolgere rilievi.

d) società del settore trasporti:

nessuna delle tre società partecipate del settore trasporti (S.E.A.M. S.p.a., Toscana Aeroporti S.p.a. e Alatoscana S.p.a.) è soggetta a misure di razionalizzazione non ricorrendone i presupposti di legge. Solamente per **S.E.A.M. S.p.a.** era stata disposta, nei precedenti piani, l'adozione di un piano industriale per portare il fatturato medio a regime ad un milione di euro in vista della fine del regime transitorio, che fissava a 500 mila euro il fatturato medio minimo. Nella relazione sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione 2020 e nella relazione propedeutica all'adozione del piano 2021, viene dato conto che la società ha dato dimostrazione del raggiungimento del limite di fatturato, anche in considerazione della autorizzazione da parte dello Stato Maggiore dell'Aeronautica ad un aumento dei voli. Tuttavia, viene precisato che il piano industriale presentato dalla società ha “... una capacità prospettica nel triennio 2021/2023 di generare un fatturato medio pari ad un milione di euro. L'anno 2020 non viene preso in considerazione per via delle vicende legate all'emergenza sanitaria (...)”; l'attuazione del piano è comunque sottoposta a monitoraggio rafforzato ex d.g.r. n. 171/2018. Merita appena ricordare che la società - unica tra quelle del settore in parola - è stata esclusa dall'applicazione dell'articolo 4 del TUSP mediante d.p.g.r. 19 settembre 2017, n. 141, avvalendosi della disposizione contenuta nel comma 9 dell'articolo medesimo, in virtù degli interessi pubblici e della particolare attività da esse svolta.

Per quanto riguarda la società **Alatoscana S.p.a.**, questa non è mai stata oggetto di azioni di razionalizzazione. La Sezione, tuttavia, ritiene opportuno approfondire in futuro la questione inerente all'inclusione dei contributi regionali dal calcolo del fatturato medio nel

triennio. Invero, risulta evidente come il rispetto dei criteri di legge inerenti al fatturato medio nel triennio dipenda proprio dall'inclusione o meno di detti contributi nel calcolo:

Tab. 30 - Fatturato Alatoscana S.p.a.

(in euro)

Voci bilancio	2019	2018	2017
A1	443.642,00	347.768,00	528.362,00
A5	0,00	0,00	0,00
Contributi	570.000,00	570.000,00	570.000,00
Totale fatturato	1.015.661,00	919.786,00	1.100.379,00

Fonti: bilanci società; elaborazione Corte dei conti.

Infatti, nel caso in cui siano considerati anche i contributi regionali, il fatturato medio nel triennio 2017/2019 è pari a 1.011.942,00; al contrario, laddove questi venissero esclusi, la società presenterebbe un fatturato medio nell'ordine dei 439.924,00, dunque addirittura inferiore al valore medio - pari a 500 mila euro - ammesso nel periodo transitorio, con conseguente violazione dell'art 20, co. 2 lett. d).

Si osserva, peraltro, che l'erogazione di contributi potrebbe generare problematiche ulteriori sotto il profilo della attribuzione di una posizione di vantaggio - con conseguente discriminazione - nei confronti di altri aeroporti; in tal caso, il contributo assumerebbe la connotazione di vantaggio competitivo soggetto alle norme sugli aiuti di Stato. Invero, la società in discorso risulta l'unica, per quanto a conoscenza della Sezione, a poter giovare di tali contributi.

Infine, la Sezione rileva che la società **Toscana Aeroporti S.p.a.** nel corso del 2020 ha usufruito di contributi in ragione dell'emergenza sanitaria che ha determinato criticità considerevoli nel settore aeroportuale.

Invero, un primo intervento normativo in tal senso era stato attuato dalla Regione con la l.r. n. 75/2020 (recante "Interventi normativi collegati alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2020/2022), allorché veniva disposto un contributo di 10 milioni a favore delle società di gestione di infrastrutture aeroportuali in Toscana. Tuttavia, tale disposizione - rimasta senza attuazione - veniva abrogata dalla successiva l.r. n. 95/2020 ("Sovvenzione diretta alla società Toscana Aeroporti S.p.a. Abrogazione dell'articolo 7 della l.r. n. 75/2020"), la quale riconosceva a favore della sola Toscana Aeroporti S.p.a. un contributo di 10 milioni, da erogare nel contesto europeo rappresentato dal "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19 (2020/C 91 I/01)", adottato dalla Commissione Europea ed in forza del quale veniva concessa la possibilità ai paesi membri di considerare la pandemia di Covid-19 quale calamità naturale, così da poter ricorrere alla concessione dell'aiuto ai sensi dell'articolo 107, par. 2, lettera b) del Testo Unico sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

In sede istruttoria, la Regione rappresentava che il Settore competente della Direzione Attività Produttive, aveva provveduto alla notifica dell'aiuto alla Commissione Europea a novembre 2020 e che questa (Decisione C (2021) 1509 del 01/03/2021) aveva riconosciuto la compatibilità con il regime di aiuti così approvando la concessione dell'Aiuto di Stato in favore di Toscana Aeroporti S.p.a., ai sensi dell'articolo 107(2)(b) TFEU, in riferimento al danno subito in conseguenza della pandemia di Covid-19 per il periodo compreso tra il 10 marzo e il 15

giugno 2020, in un range compreso tra i 10 e i 20 milioni (dunque, per un periodo più ristretto di quello previsto nella l.r. n. 95/2020 ma per un importo del danno ammissibile coerente con l'importo massimo di 10 milioni fissato nella ridetta legge regionale). Rappresentava altresì che, con d.g.r. n. 1555/2020, erano state dettate le modalità di concessione della sovvenzione diretta alla società, prevedendo la presentazione entro il termine del 21/12/2020 della dichiarazione tesa ad accertare il possesso dei requisiti di ammissibilità di carattere generale, della dichiarazione inerente eventuali importi percepiti per lo stesso danno da assicurazioni, contenzioso, arbitrato o altra fonte nonché il progetto di utilizzo delle somme di cui alla presente sovvenzione – che doveva esser tale da (i) tutelare gli attuali livelli occupazionali diretti descrivendo le iniziative previste per i 12 mesi successivi alla concessione, nonché assicurare (ii) la continuità dei servizi attualmente in essere e (iii) la tutela dei lavoratori di terra nei due aeroporti di Pisa e Firenze - nonché l'impegno all'utilizzo della sovvenzione nel rispetto del divieto di cumulo. La società ha adempiuto a tali obblighi. In particolare la società dava conto che le somme ricevute sarebbero state rivolte a garantire le attività di presidio e di funzionamento dei due scali e l'agibilità complessiva delle infrastrutture aeroportuali, oltre a formalizzare gli impegni inerenti il mantenimento degli attuali livelli occupazionali diretti (esteso anche nella ipotesi di eventuali cessioni di rami di azienda o controllate da Toscana Aeroporti almeno per i dodici mesi successivi all'eventuale operazione straordinaria) nonché alla garanzia della continuità dei servizi e la tutela dei lavoratori di terra nei due aeroporti di Pisa e Firenze.

In sede istruttoria era quindi stato richiesto di voler produrre la relazione di dettaglio e la rendicontazione delle spese sostenute che la società era tenuta a trasmettere alla Regione entro il 30/04/2021. L'Amministrazione ha riferito che la relazione non era stata ancora predisposta dalla società – né erano state assunte determinazioni da parte della stessa amministrazione socia – poiché a tale data il contributo non era stato ancora erogato, in attesa della pubblicazione della decisione della Commissione europea che autorizzava la concessione dell'aiuto, avvenuta in data 7/05/2021 in Guce.

e) società Montecatini Terme S.p.a.

La società, per la quale in sede di revisione straordinaria era stata prevista la alienazione al pari delle altre società regionali del comparto termale, è stata successivamente esclusa dall'applicazione dell'art. 4 con d.p.g.r. del 28 settembre 2018, n. 161, adottata ai sensi del comma 9 del medesimo articolo.

Stante la precaria situazione economico-finanziaria, la società era stata prima oggetto di azione di razionalizzazione consistente nella presentazione di un piano industriale che dimostrasse il recupero delle condizioni di equilibrio economico; il piano, nonostante i solleciti della Regione non veniva presentato e così veniva disposta la presentazione di un piano di risanamento ai sensi dell'art. 14 TUSP entro il 31/03/2020, disponendo, in caso di mancata adozione, la messa in liquidazione della società. La società ha presentato il piano solo a maggio 2020, peraltro senza affrontare le strategie di medio e lungo periodo e rinviando la soluzione della gestione del debito finanziario ad un successivo e distinto accordo con i creditori. Nonostante ciò, la Regione non solo ha dato parere favorevole all'adozione del piano ma ha addirittura modificato il piano di razionalizzazione disponendo che l'accordo con i creditori avvenga entro il 30/11/2020 (altrimenti si sarebbe proceduto a liquidazione della società).

Nuovamente, la società è risultata inadempiente alle prescrizioni del piano, sia in punto di accordo con i creditori che di aggiornamento trimestrale del piano. La Sezione non può condividere le motivazioni espresse nella relazione al piano 2020, che vorrebbero ricondurre la mancata attuazione delle attività di razionalizzazione alla pandemia in corso. Invero, la società ha dimostrato più volte l'incapacità di adeguarsi alle prescrizioni di razionalizzazione e tale circostanza, già di per sé grave, diventa addirittura preoccupante considerando che la società è a partecipazione totalmente pubblica. Tali inadempienze, pertanto, si pongono in contrasto con le disposizioni del TUSP (impregiudicate altre valutazioni in termini di responsabilità).

La Sezione invita la Regione ad una attenta valutazione e prende atto, seppur con estrema preoccupazione, degli aggiornamenti pervenuti in sede istruttoria, laddove si rappresenta che nel rispetto di quanto previsto dal piano di razionalizzazione e nell'ottica di raggiungere un accordo con i principali creditori, l'amministratore unico della società *"ha pubblicato un avviso per la vendita di immobili non strategici, al fine di dare soluzione all'annosa questione dell'ingente indebitamento. Nell'assemblea tenutasi il 14 maggio 2021, l'amministratore unico ha presentato i risultati delle manifestazioni di interesse ricevute. All'esito di dette manifestazioni, stante l'ammontare esiguo delle offerte ricevute nonché l'attuale situazione societaria ed il rischio di revocatorie, l'assemblea ha deliberato di non procedere con le successive operazioni previste dal bando medesimo. Nell'ambito della stessa assemblea l'amministratore unico ha presentato anche la manifestazione di interesse da parte della società (...), che, per conto di un investitore, è finalizzata all'acquisizione di azioni che rappresentino la maggioranza del capitale sociale di Terme di Montecatini S.p.a.. Nel corso dell'assemblea, pertanto, anche tenendo conto del parere del Collegio dei revisori che invitava l'AU ad individuare uno strumento per la risoluzione della crisi, il medesimo ha ricevuto il mandato di:*

- di osservare quanto evidenziato dal Collegio sindacale circa la necessità di procedere all'adozione di uno strumento di soluzione della crisi da lui individuato;
- per la suddetta finalità, con un eventuale supporto consulenziale, di verificare anche la concretezza e la fattibilità delle manifestazioni di interesse pervenute al di fuori dal bando, compresa quella dell'Investitore e di riferirne ai soci, per le valutazioni conseguenti e l'adozione degli atti eventualmente necessari, ove le manifestazioni medesime siano idonee a garantire il recupero della continuità aziendale;
- di considerare che ogni eventuale alienazione delle partecipazioni è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione, di cui all'art. 10 comma 2 del d.lgs. n. 175/2016, previa valutazione di congruità del prezzo di vendita.

Veniva poi chiesto all'AU di convocare l'Assemblea dei Soci entro il 30 giugno 2021 per le conseguenti determinazioni dei soci, in base all'esito delle valutazioni effettuate.

L'amministratore, quindi, ha convocato una nuova assemblea per il 15 giugno 2021, nella quale è stata valutata positivamente l'opportunità di aumentare il capitale sociale mediante emissione di nuovi titoli azionari da riservare a terzi interessati alla loro sottoscrizione, premettendo che il socio Regione Toscana, nel rispetto dell'art. 14 comma 5 del d.lgs. n. 175/2016, provvederà a rinunciare al proprio diritto di opzione sull'aumento di capitale.

Nell'assemblea il socio Regione ha precisato che l'esercizio del diritto di opzione sull'aumento del capitale sociale debba essere subordinata alla contestuale presentazione di un piano di risanamento e sviluppo, condiviso dai soci, e che ne sia dimostrata l'idoneità al rilancio della società. L'aumento di capitale dovrà anche essere subordinato ad una modifica dello statuto sociale che individui adeguate maggioranze per determinate deliberazioni a garanzia delle minoranze.

Quanto sopra premesso comporta entro tempi ristretti la convocazione da parte dell'AU dell'assemblea straordinaria per le determinazioni conseguenti.

Alla luce dei recenti accadimenti che hanno riguardato la società Terme di Montecatini S.p.a., risulta necessario, per poter dare attuazione alle operazioni sopra descritte, ridefinire le scadenze previste dal piano di razionalizzazione delle società partecipate ed individuare delle nuove azioni, prevedendo, in caso di esito negativo di dette azioni, che la società dovrà comunque essere sciolta e messa in liquidazione".

5 Conclusioni

Le partecipazioni nel rendiconto generale della Regione. Il portafoglio azionario

Il portafoglio azionario della Regione risulta immutato rispetto all'anno 2019 non essendo intervenute acquisizioni societarie. Risultano ancora in corso, invece, le attività di liquidazione delle società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., Terme di Casciana S.p.a. e E.A.M.S. S.r.l. Il valore del portafoglio azionario regionale al 31/12/2020 risulta, tuttavia, aumentato di quasi 4 milioni di euro.

Per quanto concerne, invece, il rilevante aspetto degli assetti proprietari, si ricorda che la Regione detiene partecipazioni dirette in complessive n. 19 società, di cui tre sono società in-house (A.R.R.R. S.p.a., Sviluppo Toscana S.p.a., E.A.M.S. in liquidazione) mentre sette sono società controllate (Alatoscana S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Fidi Toscana S.p.a., Firenze Fiera S.p.a., Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. in liquidazione, Terme di Casciana S.p.a. in liquidazione, Terme di Montecatini S.p.a.).

Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate

La Regione ha recepito le indicazioni della Sezione. In sede di bilancio di previsione 2020, il fondo perdite per le società partecipate aveva una consistenza pari ad 21.108.522,07. In sede di rendiconto, il fondo perdite è stato iscritto per un valore pari ad 20.839.663,75.

La società che maggiormente incide sulla consistenza del fondo stesso sia Fidi Toscana S.p.a., così confermando un trend già rilevato gli scorsi anni. Quest'anno, su un fondo perdite del valore di euro 20,84 milioni, le perdite della società valgono da sole 13 milioni di euro.

Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate

La relazione sulla gestione allegata al rendiconto generale della Regione per l'anno 2020 illustra gli esiti della verifica dei crediti e dei debiti, esistenti al 31/12/2020, tra l'Amministrazione e le società (partecipate e controllate).

Per quanto concerne le modalità di asseverazione, le stesse devono garantire la trasparenza e la veridicità delle scritture contabili e ciò può avvenire solo mediante una attenta illustrazione dei criteri utilizzati e delle poste analizzate. Sovente, invece, si rileva estrema sinteticità dei documenti prodotti e le asseverazioni rilasciate dagli organi di revisione delle singole società risultano talvolta non perfettamente chiare ed esaustive nel determinare le ragioni del credito/debito, limitandosi ad indicarne l'importo complessivo (Destination Florence Convention and Visitors Bureau, Firenze Fiera S.r.l., Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.).

I crediti dichiarati dalle società partecipate nei confronti della Regione ammontano a circa 30 milioni di euro a fronte di residui passivi appostati nel bilancio regionale per euro 80 milioni.

La mancata conciliazione tra residui passivi della Regione e crediti vantati dalle società, pari a quasi 51 milioni di euro complessivi, è sostanzialmente imputabile ai rapporti tra l'Amministrazione regionale e la società Sviluppo Toscana S.p.a.: infatti, i residui passivi appostati nella contabilità regionale, pari ad euro 58,5 milioni (su un totale di quasi 81 milioni, per tutte le società partecipate e controllate) non trovano riscontro nei crediti presenti nella contabilità della società, sensibilmente inferiori (pari a poco più di 7 milioni).

I debiti dichiarati dalle società partecipate nei confronti della Regione ammontano a circa 202,4 milioni di euro a fronte di residui passivi appostati nel bilancio regionale per euro 107,6 milioni.

La mancata conciliazione tra residui attivi della Regione e debiti delle società, pari a quasi 95 milioni di euro complessivi, è sostanzialmente imputabile ai rapporti tra l'Amministrazione regionale e la società Sviluppo Toscana S.p.a.: infatti, a fronte di residui attivi appostati nella contabilità regionale e pari a euro 374.204,08, la società ha dichiarato debiti verso l'amministrazione per circa 95,4 milioni. Tale situazione è determinata dalla presenza di fondi - al 31/12/2020 - presso la società non ancora erogati ai beneficiari finali.

Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione: il caso Interporto Toscano "A. Vespucci" S.p.a.

Si prende atto della conclusione della vicenda interporto Vespucci con la vendita dei due beni immobili di proprietà della società con il cui ricavato sono state soddisfatte le ragioni creditorie degli istituti di credito che vantavano una fideiussione nei confronti della Regione per i debiti della società.

Stato patrimoniale e conto economico

Nello Stato patrimoniale della Regione, il valore delle partecipazioni societarie registrate tra le immobilizzazioni finanziarie, nel 2020, ammonta a 330 milioni di euro, di cui 315 milioni per partecipazioni in società controllate e 15 milioni per partecipazioni in società partecipate. Rispetto al 2019, il valore delle partecipazioni aumenta di circa 86 milioni di euro. A tal proposito, nella Nota integrativa si richiamano la sottoscrizione di ulteriori azioni della società Fidi Toscana S.p.a. (con conseguente aumento della quota regionale che passa dal 46,28 per cento al 49,41 per cento) e la rivalutazione della partecipazione detenuta nella società Terme

di Montecatini S.p.a. di circa 5 milioni di euro, *“in quanto lo scorso anno, stante l’assenza di bilancio approvato per l’esercizio 2018, era stata svalutata del 40 per cento in via prudenziale sulla base dell’ultimo bilancio disponibile”*.

In sede di contraddittorio, la Regione ha in merito precisato che la rivalutazione della partecipazione nella società Terme di Montecatini S.p.a. *“... non ha origine da una valutazione positiva dell’andamento della società bensì da una corretta esposizione del valore della partecipazione sulla base della frazione di patrimonio netto di propria pertinenza sulla base dell’ultimo bilancio disponibile della società (2019). Infatti - in sede di rendiconto 2019 - la Regione, preso atto della mancata approvazione dei bilanci 2018 e 2019 della società Terme di Montecatini, aveva svalutato il valore derivante dalla frazione di patrimonio netto 2017 di propria pertinenza del 40 per cento, derivandone un valore di circa 12,1 milioni di euro, inferiore a quello che si è poi effettivamente manifestato con l’ultimo bilancio disponibile 2019 e da cui è derivata una frazione di patrimonio netto di pertinenza regionale pari a circa 16,7 milioni”*.

La Sezione prende atto dei chiarimenti offerti dalla Regione e tuttavia non può esimersi dal ribadire i propri dubbi in merito alla rivalutazione o, quantomeno, alla misura di questa.

L’operazione che ha interessato la partecipazione detenuta dall’Amministrazione in Terme di Montecatini S.p.a. pare quantomeno inopportuna per tutta una serie di ragioni che il socio pubblico pare del tutto omettere, riconducibili alle precarie condizioni in cui versa la società; condizioni che necessariamente si riflettono sul suo patrimonio netto. Si ricorda nuovamente che per ripianare le perdite la società ha eroso le proprie riserve (alcune delle quali dovranno essere ricostituite negli esercizi successivi: riserva *“First Time Adoption - FTA”* e riserva legale), ed ha ridotto il proprio capitale sociale di quasi due milioni.

Inoltre, tanto la copertura delle perdite (e la riduzione capitale) da parte della società, quanto la rivalutazione della partecipazione societaria da parte del socio Regione, sono state compiute in assenza di un giudizio da parte della società di revisione con riferimento sia al bilancio 2018 che al bilancio 2019. Si legge infatti nella relazione dei revisori in calce al bilancio 2019 (ma analoga dichiarazione si rinviene in calce al bilancio 2018) che questi *“non sono in grado di esprimere un giudizio sulla coerenza della relazione sulla gestione con il bilancio d’esercizio della società Terme di Montecatini S.p.a. al 31 dicembre 2019 e sulla conformità della stessa alle norme di legge, né di rilasciare la dichiarazione di cui all’art. 14, co. 2 lett. e) del d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39, sulla base delle conoscenze e della comprensione dell’impresa e del relativo contesto acquisite nel corso dell’attività di revisione”*. Ciò determina dubbi sulla bontà dei dati sulla base dei quali la Regione ha adottato le proprie decisioni. Peraltro, tale considerazione merita ulteriore evidenza alla luce del fatto che il rendiconto 2020 della Regione si fonda su dati inerenti ai bilanci delle partecipate (e questo vale anche per il fondo perdite) non in linea temporalmente con quelli della Regione, così mancando il fondamentale elemento della *“attualità”*.

A fronte di ciò, deve poi considerarsi che a fronte di un patrimonio eroso dalle reiterate perdite, la società subisce una rilevantissima esposizione debitoria ed è a rischio continuità, circostanze queste che pongono consistenti dubbi in merito alla capacità della società di

ricostituire le proprie riserve e fronteggiare nuove ulteriori perdite, anche alla luce dell'emergenza sanitaria che ha interessato gli esercizi 2020 e 2021.

Conclusivamente, dunque, si ribadiscono le perplessità sopra manifestate, con la conseguenza che la vicenda sarà oggetto senz'altro di attenzione nel prossimo referto, anche in considerazione della avvenuta approvazione del bilancio 2020.

Ciò posto, si rileva in generale una rivalutazione di tutte le partecipazioni, in ragione dei risultati di esercizio (positivi) conseguiti nel 2019; solo la partecipazione detenuta in Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiere S.p.a. subisce una svalutazione (di poco più di 700 mila euro), in quanto non risulta approvato il bilancio 2019. Preme evidenziare che nella Nota integrativa nessuna informazione viene offerta in merito alle valutazioni svolte in punto di rivalutazione/svalutazione delle partecipazioni, a detrimento della chiarezza e trasparenza dei documenti di bilancio.

Gestione del personale

La norma di riferimento è l'art. 19 del TUSP il quale, nei commi 2, 3 e 4, disciplina modalità e procedure che devono essere seguite dalla società partecipate (e dal socio pubblico) per procedere alle assunzioni.

La verifica del rispetto delle disposizioni citate è stata avviata prendendo quale punto di partenza le risultanze delle relazioni che avevano accompagnato i precedenti giudizi di parifica.

In particolare, nella relazione di accompagnamento al giudizio di parifica per l'esercizio finanziario 2017, era stato dato conto delle notevolissime carenze inerenti allo stato di attuazione da parte delle società controllate delle disposizioni recate dall'art. 19 TUSP in materia di gestione del personale (adozione di un regolamento per il reclutamento del personale e pubblicazione dello stesso sul proprio sito istituzionale).

A seguito dei rilievi della Sezione un po' tutte le società si sono adeguate. Prima dell'adeguamento la Regione non ha versato somme, se non a titolo di corrispettivo per prestazione di servizi (art. 22 comma 4 del d.lgs. n. 33/2013).

La Sezione ha posto l'attenzione, poi, sulla d.g.r. n. 98/2019, adottata ai sensi dell'art. 19, comma 5 TUSP, con la quale sono stati fissati gli obiettivi di contenimento riferiti alla spesa di personale ed ai costi di funzionamento. La Regione ha evidenziato, con riferimento allo specifico obiettivo per l'anno 2019 e per il triennio 2019/2021 la volontà di mantenere le spese di funzionamento e la spesa del personale allo stesso livello dell'esercizio precedente, prevedendo tuttavia la possibilità di derogarvi in determinati casi.

Si evidenzia la situazione di **Firenze Fiera S.p.a.** per la quale le spese di funzionamento (totale costi di produzione), al netto e al lordo degli oneri straordinari, sono aumentate rispetto al valore registrato nel 2018. Così come il valore della produzione. Verificando i dati inviati la Sezione osserva, però, come a fronte di un aumento della produzione di euro 612.941,00, i costi di funzionamento siano aumentati di oltre 954 mila euro (e quelli di personale di circa 140 mila euro). La Sezione esprime preoccupazione sull'andamento dei costi della società partecipata considerando, come osservato, un aumento complessivo dei costi di funzionamento e dei costi

di personale a fronte di un minor aumento del valore della produzione e di una riduzione del risultato di esercizio passato da euro 339.486,00 del 2018 ad euro 110.169,00 del 2019 con una riduzione di euro 229.317,00.

Per **Fidi Toscana S.p.a.**, la Regione ha evidenziato che in sede di parere al bilancio di esercizio 2020 della società, è stato riscontrato un superamento delle spese del personale e quindi un parziale contrasto con gli indirizzi regionali impartiti con la d.c.r. n. 81/2019. Per tali motivi, al rappresentante regionale delegato a partecipare all'assemblea per l'approvazione del bilancio di esercizio 2020, si è espresso un indirizzo volto a sospendere gli effetti dell'operazione sul personale, consistente nel possibile prepensionamento di n. 6 unità di personale con costituzione di un corrispondente fondo oneri spese specifico. L'operazione sarà oggetto di nuova valutazione in occasione della definitiva approvazione del Piano industriale.

La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016

Si evidenzia che il livello di adempimento delle prescrizioni recate dal piano di razionalizzazione 2020 resta parziale. Tale circostanza, già di per sé grave, risulta ancor più rilevante considerato che le società inadempienti sono società a maggioranza/controllo pubblico (Fidi Toscana S.p.a., Firenze Fiera S.p.a., Terme di Montecatini S.p.a.).

Come già rilevato nella relazione dello scorso anno, le difficoltà ed i ritardi riscontrati nell'attuazione del piano denunciano la scarsa capacità delle amministrazioni di esercitare compiutamente i diritti scaturenti dal proprio status di socio di maggioranza/controllo, considerando che buona parte delle azioni di razionalizzazione previste nel piano 2020 costituiscono la prosecuzione di quelle contenute nel piano 2019. Ciò rende inconferenti i richiami all'emergenza sanitaria quale concausa dei ritardi proprio alla luce della vetustà delle criticità rilevate che rinvengono da esercizi precedenti.

Deve darsi conto del fatto che restano tuttora inattuate previsioni - seppur relative a società partecipate indirettamente - contenute nel piano di revisione straordinaria (presentazione di un piano industriale da parte della società Destination Florence Convention and Visitors Bureau S.c.r.l.) ovvero nel primo piano di razionalizzazione periodica adottato con delib. Consiglio regionale n. 109/2018 (presentazione di un piano industriale da parte delle società Pont-Tech S.c.r.l. e Polo Navacchio S.p.a.). Giova ricordare come anche le azioni di razionalizzazione portate a termine abbiano richiesto tempistiche ben più lunghe di quelle previste originariamente, con conseguente depotenziamento del carattere precettivo delle disposizioni recate dal piano.

Il piano di razionalizzazione periodica ex art. 20 TUSP

Con delibera del Consiglio regionale n. 78 del 22 dicembre 2020 (Nota di aggiornamento al DEFR 2021. Approvazione ai sensi dell'art. 9, co. 1, della l.r. n. 1/2015) è stato adottato il piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dalla Regione. Per quattro società (A.R.R.R. S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Sviluppo Toscana S.p.a. e S.E.A.M. S.p.a.) sono state svolte le valutazioni ex art. 20 TUSP senza tuttavia esplicitarne l'esito. Per queste società viene solo evidenziata la necessità di sottoporle a monitoraggio ex

d.g.r. n. 171/2019, senza alcuna indicazione circa le (eventuali) azioni di razionalizzazione da adottare ovvero già adottate. Tali società, dunque, sono destinatarie di azioni che si pongono fuori dal TUSP, essendo misure autonomamente intraprese dalla Regione nell'ambito delle proprie disposizioni regolamentari. Sul punto, preme evidenziare come l'amministrazione regionale possa eventualmente disporre di un'autonoma disciplina delle proprie partecipazioni, ma - è bene evidenziare - la stessa può solo affiancarsi a quella statale, non sostituirla. Si invita comunque la Regione a tenerne conto in futuro.

Le scelte del piano in generale

Il piano di razionalizzazione per l'anno 2021 riprende e porta avanti l'impostazione dei precedenti, reiterandone le criticità. Le valutazioni circa il mantenimento e l'utilità delle partecipazioni societarie è, spesso, carente, e fa propendere per un'idea di intervento da parte della Regione caratterizzata dal "salvataggio ad ogni costo".

Per quanto riguarda **Sviluppo Toscana S.p.a.**, in sede di piano 2021 viene specificato che la necessità di sottoporre la società a monitoraggio deriva dalle modifiche inerenti alle nuove modalità di finanziamento introdotte con la l.r. n. 67/2020 "che comportano la necessità di adottare un nuovo documento strategico almeno per il triennio 2021/2023".

Si evidenzia che con delibera di Giunta del 24/05/2021 n. 570, la società Sviluppo Toscana S.p.a. è stata autorizzata a rispondere all'avviso pubblico della società Internazionale Marmi e Macchine Carrara-fiere S.p.a., presentando una manifestazione di interesse non vincolante per l'acquisto di una porzione immobiliare situata nel complesso fieristico di Marina di Carrara (MS), ed al contempo, avviare le procedure per la pubblicazione di un avviso pubblico finalizzato ad una verifica comparativa di mercato dei possibili immobili ubicati nella provincia di Massa Carrara che possano considerarsi idonei per venire adibiti a incubatore di imprese ed uffici della stessa società e del Consorzio Zona Industriale Apuana.

Su tale procedura sarà cura della Sezione chiedere in futuro chiarimenti.

Per **Polo Navacchio S.p.a.** e **Ponth-Tech S.c.r.l.** si evidenzia che le due società sono partecipate indirettamente della Regione tramite Fidi Toscana S.p.a. ed entrambe nei precedenti piani erano oggetto di azioni di razionalizzazione. Nell'attuale piano, invece, è prevista l'aggregazione delle due società in un unico soggetto gestore dei poli tecnologici, ai sensi della l.r. n. 57/2019; laddove tale aggregazione non avvenga, è prevista la cessione di entrambe le partecipazioni.

Nel mese di agosto 2019 la Regione ha adottato la l.r. n. 57/2019 cit., la quale prevede la costituzione di un fondo per il trasferimento tecnologico (art. 2) finalizzato a incentivare il processo di razionalizzazione e di aggregazione nel settore, attraverso l'erogazione di incentivi economici al soggetto gestore risultante dal processo di razionalizzazione delle società di cui all'art. 2 co. 3, lett. b).

La Sezione ritiene opportuno evidenziare due aspetti rilevanti ai fini della valutazione dei precipitati applicativi della norma: anzitutto, si ricorda come il TUSP vieti il mantenimento di partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti strumentali (art. 20 co. 2 lett. c) e che la Regione nel settore tecnologia e ricerca già possiede partecipazioni in Italcertifer S.p.a., A.R.R.R. S.p.a., C.E.T.

S.c.r.l., nonché – come visto – Pont-Tech S.c.r.l. e Polo Navacchio S.p.a.; inoltre, l'acquisto di partecipazioni sotto la soglia del 40 per cento determina comunque importanti riflessi sul bilancio della Regione, ai fini ad esempio del consolidato o del fondo perdite.

Alla luce di tutto quanto precede, la Sezione manifesta i propri dubbi in merito alle determinazioni assunte dalla Regione, in quanto il socio Regione finisce: a) per sostenere l'attività delle società Polo Navacchio S.p.a. e Ponth-Tech S.c.r.l., effettuando trasferimenti per spese correnti; b) per finanziare il processo di razionalizzazione delle due società (sebbene le due società dimostrino di non riuscire a portare a compimento il processo di aggregazione). Risulta evidente come entrambe le operazioni si pongano in grave tensione con le previsioni recate dal TUSP.

Per **Fidi Toscana S.p.a.**, nella relazione sullo stato di attuazione al piano di razionalizzazione 2020, viene dato conto della necessità di un adeguamento del piano strategico e del superamento della misura relativa alla sottoscrizione di un patto parasociale con gli altri soci pubblici per il rafforzamento del controllo pubblico, in quanto la Regione detiene da sola quasi il 50 per cento del capitale sociale (49,42 per cento), a seguito della sottoscrizione di altre quote offerte in opzione in ragione del recesso di altri soci pubblici. Nella relazione al nuovo piano di razionalizzazione, viene dato conto dell'interesse a valutare la trasformazione della società in organismo in house, anche alla luce di quanto riportato nel nuovo Piano industriale 2020-2024.

Attese le pregresse vicende che hanno interessato la società (società in perdita dal 2015, in squilibrio economico, con fortissime difficoltà ad adeguarsi alle previsioni dei piani di razionalizzazione di cui risulti destinataria – ancorché a controllo pubblico - e soggetta a monitoraggio rafforzato ex d.g.r. n. 171/2018), la Sezione ha ritenuto di svolgere alcuni approfondimenti istruttori, con particolare riferimento alle previsioni relative alla trasformazione della società in house della Regione.

Il piano strategico da ultimo presentato ripropone scenari che erano stati in parte già individuati ed esplorati in altri piani industriali della società, e tuttavia - contrariamente al piano industriale 2020-2023 - i presupposti di base di questo nuovo piano partono dalla considerazione che il mantenimento dell'attuale configurazione dell'assetto operativo, comporterà nel prossimo triennio perdite consistenti. La società propone dunque la sua trasformazione in organo in house della Regione, individuando vari percorsi.

La competente direzione regionale evidenzia nel parere citato alcune problematiche assolutamente rilevanti ai fini della valutazione del piano, ovvero: a) le possibili criticità connesse alle previsioni recate dal TUSP (art. 20, co. 2, lett. c), in quanto la Regione (come rammentato anche da Fidi Toscana nel piano industriale presentato) si avvale già di Sviluppo Toscana S.p.a. per la gestione di una importante quota di fondi regionali per cui potrebbe ingenerarsi una sovrapposizione delle attività fra le due società, con conseguente obbligo di razionalizzazione; b) le incertezze sulle attività di garanzie prestate derivanti dalle dinamiche del credito deteriorato e dagli effetti della pandemia, difficilmente stimabili e che richiedono pertanto massima prudenza nella stima del rischio; c) dubbia ammissibilità di un soggetto che sia, al contempo, organo in house vigilato e soggetto al controllo analogo da parte dell'ente pubblico controllante che permette di effettuare degli affidamenti diretti ai sensi dell'articolo

192 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti) e soggetto intermediario finanziario ai sensi dell'articolo 106 TUB, che per sua natura è destinato ad operare sul mercato (viene ritenuto inconferente il richiamo ad altri intermediari finanziari in house di altre Regioni, atteso che questi presentano dimensioni ben più ridotte di Fidi Toscana S.p.a.).

La delibera della Giunta regionale n. 81 del 8/02/2021 ha recepito le considerazioni svolte nel parere sopra richiamato, determinandosi a sospendere l'approvazione del piano industriale presentato da Fidi Toscana S.p.a. ed a dotarsi di un idoneo supporto specialistico esterno per la valutazione del piano.

Nuovamente, dunque, si assiste ad un differimento della presentazione del piano che, sebbene questa volta non dipenda dalla società bensì dal socio pubblico di maggioranza, non può che destare profonda preoccupazione, fosse solo per il ruolo di Fidi Toscana S.p.a. nella gestione delle risorse regionali.

In particolare, si è ritenuto meritevole di approfondimento l'aspetto riguardante la possibile trasformazione della società in organismo in house "... così da dotare l'amministrazione regionale di uno strumento potente di intervento nell'economia, ancorché da coordinare con il ruolo dell'analoga in-house Sviluppo Toscana S.p.a.", considerati i profili di contrasto - evidenti e chiari anche alla competente direzione regionale - con le previsioni recate dall'art. 20, co. 2, lett. g) TUSP, il quale prevede espressamente la necessità di aggregazione di società svolgenti le medesime attività ovvero attività similari. Parimenti è stato chiesto di evidenziare i nuovi presupposti per la possibile trasformazione di Fidi Toscana S.p.a. in organismo in house, considerato che nel piano di razionalizzazione adottato con DCR n. 109/2018 tale soluzione era stata ritenuta non percorribile.

La Regione ha sul punto chiarito che *"i nuovi presupposti per l'eventuale trasformazione di Fidi Toscana S.p.a. in organismo in house non sono attualmente individuati e saranno oggetto di decisione alla luce delle risultanze del lavoro che sarà svolto dalla società affidataria dell'incarico in corso di aggiudicazione (di cui alle risposte precedenti)"*.

Alla luce di quanto precede, l'impressione che se ne ricava è che la Regione navighi "a vista", passivamente rispondendo agli input della società. Il socio pubblico di maggioranza non riesce ad esprimere un progetto - qualunque progetto - coerente e portarlo a conclusione. Da anni si assiste ad un continuo rinvio dei termini per l'adozione di un piano industriale che risollevi la società ed anche stavolta si assiste all'ennesima proroga (peraltro senza prevedere un termine finale). Tale situazione pare ancor più grave laddove si ponga mente al fatto che si tratta di una società controllata che gestisce risorse regionali ingenti e che versa da tempo in situazione di evidente difficoltà (nonostante i tentativi della Regione di aiutarla).

Per **Internazionale Marmi Carrarafire S.p.a.**, si rileva che nelle relazione sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione 2020 viene dato conto che la società ha presentato un piano di ristrutturazione ex articolo 14 del TUSP e che, a causa dell'emergenza sanitaria, è stata rinviata alla fine dell'esercizio 2020 la verifica del superamento delle condizioni di crisi e di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016; viene altresì dato conto che, a seguito dei rilievi svolti in sede di giudizio di parifica al rendiconto 2019 da parte della Sezione regionale di controllo, è stato sospeso l'iter di liquidazione delle somme impegnate a favore della società ai sensi della l.r. n.

65/2019 per i rilievi svolti dal giudice contabile. Nel nuovo Piano di razionalizzazione l'azione di razionalizzazione prevista per la società è costituita dalla presentazione di un piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico e finanziario nonché la continuità aziendale; in caso di mancata approvazione del piano industriale, viene previsto lo scioglimento e messa in liquidazione della società ovvero esercizio del diritto di recesso.

La situazione complessiva della società non può che destare fortissime preoccupazioni, così come lo strenuo tentativo di salvataggio messo in atto dal socio Regione, in difformità dai principi di razionalizzazione e contenimento costi (oltretutto, ovviamente, di buon andamento come declinato in efficacia efficienza ed economicità dell'azione amministrativa) che dovrebbero - al contrario - guidare il suo operato in materia.

Infine, si prende atto che, con l.r. n. 96/2020, è stato abrogato l'art. 41 della l.r. n. 65/2019, con cui veniva disposta la copertura delle perdite sociali, in considerazione dei rilievi della Sezione in sede di giudizio di parificazione.

Per la **società Montecatini Terme S.p.a.**, in sede di revisione straordinaria era stata prevista la alienazione al pari delle altre società regionali del comparto termale. Successivamente l'alienazione è stata esclusa dall'applicazione dell'art. 4 con d.p.g.r. del 28 settembre 2018, n. 161, adottata ai sensi del comma 9 del medesimo articolo.

Stante la precaria situazione economico-finanziaria, la società era stata prima oggetto di azione di razionalizzazione consistente nella presentazione di un piano industriale che dimostrasse il recupero delle condizioni di equilibrio economico; il piano, nonostante i solleciti della Regione non veniva presentato e così veniva disposta la presentazione di un piano di risanamento ai sensi dell'art. 14 TUSP entro il 31/03/2020, disponendo, in caso di mancata adozione, la messa in liquidazione della società. La società ha presentato il piano solo a maggio 2020, peraltro senza affrontare le strategie di medio e lungo periodo e rinviando la soluzione della gestione del debito finanziario ad un successivo e distinto accordo con i creditori. Nonostante ciò, la Regione non solo ha dato parere favorevole all'adozione del piano ma ha addirittura modificato il piano di razionalizzazione disponendo che l'accordo con i creditori avvenga entro il 30/11/2020 (altrimenti si sarebbe proceduto a liquidazione della società).

Nuovamente, la società è risultata inadempiente alle prescrizioni del piano, sia in punto di accordo con i creditori che di aggiornamento trimestrale del piano. La Sezione non può condividere le motivazioni espresse nella relazione al piano 2020, che vorrebbero ricondurre la mancata attuazione delle attività di razionalizzazione alla pandemia in corso. Invero, la società ha dimostrato più volte la pervicace incapacità ad adeguarsi alle prescrizioni di razionalizzazione e tale circostanza, già di per sé grave, diventa addirittura preoccupante considerando che la società è a partecipazione totalmente pubblica.

La Sezione invita la Regione ad una attenta valutazione anche alla luce del fallimento sia dell'accordo con i creditori che del tentativo di vendita di immobili non strategici, al fine di dare soluzione all'annosa questione dell'ingente indebitamento. Al momento l'unica soluzione alla critica situazione in cui versa la società è rappresentata da una manifestazione di interesse da parte di un investitore, finalizzata all'acquisizione di azioni che rappresentino la

maggioranza del capitale sociale di Terme di Montecatini S.p.a. La Sezione non potrà che vigilare circa la realizzazione di tale opzione.

