CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA TOSCANA

DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2017

VOLUME II

LUGLIO 2018

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA TOSCANA

DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2017

VOLUME II

LUGLIO 2018

CORTE DEI CONTI

Hanno collaborato:

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

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

***

INDICE GENERALE

***

VOLUME II

CAPITOLO V - LO STATO PATRIMONIALE

1. Premessa. 5
2. I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico. 7

2.1 Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti 22
2.2 La gestione dei beni mobili e immobili 25
2.3 Le alienazioni dei beni immobili 31
2.4 Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare 39
3. Considerazioni conclusive 40

CAPITOLO VI - LE POLITICHE REGIONALI

1. Le politiche sanitarie 43
1.1 Premessa 43
1.2 La spesa sanitaria 2017: dati previsionali e consuntivo 44
1.3 L'andamento delle entrate nel triennio 2015-2017 46
1.4 L'andamento delle uscite nel triennio 2015-2017 49
1.5 Gli investimenti diretti 57
1.6 Le opere in *Project financing* nella sanità toscana 60
1.6.1. Il *Project financing* di Empoli 61
1.6.2. Il *Project financing* di Careggi 64
1.7 I risultati economici del Ssr toscano nel periodo 2012/2015 65
1.7.1. L'esercizio 2012 68
1.7.2. L'esercizio 2013 70
1.7.3. L'esercizio 2014 72
1.7.4. L'esercizio 2015 73
1.8 La perimetrazione della spesa sanitaria e la sua evoluzione 80
1.8.1. La contabilizzazione della spesa sanitaria del 2017 e le sue criticità 82
1.8.2. L'evoluzione della perimetrazione della spesa relativa al debito nel rendiconto regionale a partire dal 2011 90
1.8.3. La mobilità della perimetrazione del rendiconto regionale 94
1.8.4. Discontinuità nella movimentazione dei conti 94
1.9 Osservazioni conclusive 97

2. La gestione delle politiche di coesione in cofinanziamento europeo 99
2.1 Premessa 99
2.2 La programmazione 2007-2013 100
2.3 La programmazione 2014-2020 104
2.3.1. Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) 108
2.3.2. Il Fondo sociale europeo (Fse) 117
2.3.2.1. Il programma Garanzia Giovani 124
2.3.4. Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) 129
2.3.5. Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp) 134
2.3.6. Il programma interregionale Italia-Francia marittimo 138
2.4 Sistema di gestione e controllo nella programmazione 2014-2020 142
2.5 Considerazioni conclusive 147

CAPITOLO VII – I PROFILI ORGANIZZATIVI E LE PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

1. L'organizzazione amministrativa e i controlli interni 151
1.1 Introduzione 151
1.2 La dotazione organica al 31 dicembre 2017 152
1.2.1. Il processo di riordino ex legge n. 56/2014 (legge Delrio) 155
1.2.2. Il processo di riordino in materia di servizi per il lavoro e politiche attive 158

1.3 Il sistema di nomine della dirigenza e sue criticità 160
1.4 Conclusioni 164
1.5 I controlli interni della Regione Toscana 165
1.6 Considerazioni conclusive 171
2. Il personale regionale 172
2.1 Introduzione 172
2.2 L'evoluzione normativa dei limiti e dei vincoli alla spesa di personale 173
2.2.1. Il rispetto dei limiti alla spesa di personale 182
2.2.2. Il rispetto dei limiti di crescita del fondo delle risorse decentrate per il personale dirigente e non dirigente 185
2.2.3.Il rispetto dei vincoli assunzionali 189
2.3 La spesa di personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile 197
2.4 La composizione del personale regionale 201
2.5 La spesa per incarichi di collaborazione, di studio e di consulenza 202
2.6 La spesa per gli organi istituzionali 207
2.7 Considerazioni conclusive 210
3. Gli enti e le agenzie regionali 212
3.1 Introduzione 212
3.2 Il quadro sistematico di indirizzi e gli enti oggetto di esame 213
3.3 La *governance* degli enti regionali 216
3.3.1. Le direttive in materia di bilanci 217
3.3.2. Le direttive in materia di qualità della prestazione organizzativa 219
3.4 Il controllo interno sugli enti dipendenti 220
3.5 Il "gruppo amministrazione pubblica" e l'adozione del bilancio consolidato 222
3.6 I contributi finanziari erogati dalla Regione e i risultati di esercizio nel triennio 2015-2017 226
3.7 Le dotazioni organiche 231
3.8 Il contenimento della spesa di personale 236
3.9 Considerazioni conclusive 238
4. Le società partecipate 240
4.1 Le società partecipate: il contesto normativo 240
4.1.1. Il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 ed il d.lgs. 16 giugno 2017 n. 100 240
4.1.2. Le novità introdotte dal d.lgs. n. 100/2017 240
4.1.3. La legislazione regionale 242
4.2 Le partecipazioni nel rendiconto della Regione 244
4.2.1. Il valore delle partecipazioni nel Conto del patrimonio 244
4.2.2. Gli esiti della verifica dei crediti e dei debiti reciproci con le società partecipate e controllate 248
4.2.3. Il fondo per la copertura perdite di società partecipate 251
4.2.4. I trasferimenti alle società partecipate 252
4.2.5. Elenco garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione Toscana 257
4.3 Reclutamento e gestione del personale nelle società partecipate direttamente dalla Regione 258
4.3.1. Eccedenze di personale nelle società a controllo pubblico 267
4.3.2. Il personale nelle società partecipate e controllate direttamente dalla Regione Toscana 270
4.3.2.1. Distribuzione delle società per classe di personale 272
4.3.2.2. Adempimento degli obblighi ex art. 19 del d.lgs. n. 175/2016 274
4.3.2.3. Applicazione ed esiti del regime transitorio in materia di personale 278
4.4 La relazione annuale del Presidente della Regione 280
4.5 Obblighi di pubblicità e trasparenza 282
4.5.1. Quadro normativo 282
4.5.2. Linee guida Anac 288
4.5.3. L'applicazione della disciplina sulla trasparenza da parte della Regione in tema di società partecipate 293
4.5.4. L'applicazione della disciplina sulla trasparenza da parte delle società partecipate 296
4.6 La revisione straordinaria delle partecipazioni della Regione Toscana 299
4.6.1. Piano di razionalizzazione delle società partecipate approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 102 del 21 dicembre 2016 300
4.6.2. "Piano straordinario di razionalizzazione delle società partecipate dalla Regione Toscana. 305

Revisione/adozione ai sensi del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100", approvato con deliberazione del Consiglio regionale 25 ottobre 2017, n. 84
4.7 Il monitoraggio dei piani industriali delle società partecipate in crisi 327
4.8 Conclusioni 337

INDICE DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

VOLUME II

CAP V - LO STATO PATRIMONIALE

Tab. 1 Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2017.
Fig. 1 Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2017.
Tab. 2 Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2017.
Fig. 2 Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2017.
Tab. 3 Conto economico. Anni 2016-2017.
Tab. 4 Beni demaniali.
Tab. 5 Beni patrimoniali indisponibili e disponibili.
Tab. 6 Beni mobili al 31/12/2017.
Tab. 7 Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2016 e 2017.
Tab. 8 Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2017.
Tab. 9 Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2013-2017.
Tab. 10 Bandi di vendita 2017.
Tab. 11 Dismissioni 2017 in dettaglio.
Tab. 12 Contratti stipulati ed introiti dal 2012 al 2018- programmazione 2012/2017.
Tab. 13 Programma dismissioni 2012-2018. Stato di realizzazione.
Tab. 14 Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2012-2017.
Tab. 15 Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2017. Art. 11 l. r. n. 77/2004.
Tab. 16 Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2017. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

CAP VI - LE POLITICHE REGIONALI

Le politiche sanitarie

Tab. 17 Bilancio di previsione e consuntivo 2017.
Tab. 18 Accertamenti del finanziamento sanitario nel triennio 2015/2017.
Tab. 19 Impegni della spesa sanitaria nel triennio 2015/2017.
Tab. 20 Disallineamenti nel triennio tra accertamenti ed impegni del fondo sanitario.
Tab. 21 Dettaglio impegni della spesa sanitaria nel triennio 2015/2017.
Tab. 22 Finanziamento e spesa per investimenti in ambito sanitario annualità 2015.
Tab. 23 Ripartizione del costo di costruzione tra concessionario e ex Azienda 11 Empoli.
Tab. 24 Canoni di disponibilità.
Tab. 25 Costi dei servizi non sanitari nel periodo 2013/2016.
Tab. 26 Canoni corrisposti al concessionario dall'Aou di Careggi.
Tab. 27 Pagamenti a favore di enti sanitari per spese di funzionamento anno 2017.
Tab. 28 Pagamenti a favore della Fondazione G. Monasterio nell' anno 2017.
Tab. 29 Estrazione di voci del bilancio Gsa periodo 2012-2015 e variazioni del biennio 2014-2015.
Tab. 30 Composizione della voce di costo "Proventi e oneri finanziari" rispetto ai capitoli del rendiconto regionale.
Tab. 31 Risultati nel quinquennio 2012/2016 di Gsa e consolidato Ssr.
Fig. 3 Risultati di esercizio e contributi ricevuti nel periodo 2012/2016.
Fig. 4 Bilancio consolidato Ssr - Risultati di esercizio e utili/perdite portate a nuovo.
Tab. 32 Accertamenti e impegni del perimetro sanitario anno 2017.
Tab. 33 Variazioni degli impegni tra perimetro ordinario e sanitario operati nel 2017.
Tab. 34 Incremento spese su capitoli del perimetro sanitario nel biennio 2016-2017.
Tab. 35 Riduzione spese su capitoli del perimetro ordinario nel biennio 2016-2017.
Tab. 36 Distribuzione della quota rimborso prestiti tra perimetri ordinario e sanitario.
Fig. 5 Ripartizione della quota di rimborso prestiti tra parte sanitaria e ordinaria.
Tab. 37 Distribuzione della quota interessi tra perimetri ordinario e sanitario.
Fig. 6 Ripartizione della quota interessi tra parte sanitaria e ordinaria.
Tab. 38 Costo del debito da rendiconto regionale e quota a carico del fondo sanitario.
Fig. 7 Costo del debito distribuito tra parte ordinaria e sanitaria della spesa regionale.
Tab. 39 Evoluzione dei capitoli intestati agli oneri da patronage a favore di enti finanziatori del sistema sanitario nel triennio 2014-2016.
Tab. 40 Evoluzione dei capitoli intestati agli oneri da interessi passivi sul debito intestato alla sanità nel quadriennio 2014-2017.

La gestione delle politiche di coesione in cofinanziamento europeo

Tab. 41 Progetti "non funzionanti" Por Fesr 2007-2013.
Tab. 42 Monitoraggio al 31 dicembre 2017 della spesa certificata.
Tab. 43 Dotazione finanziaria Por Fesr 2014-2020.
Tab. 44 Avanzamento finanziario per assi Por Fesr 2014-2020. Anno 2017.
Tab. 45 Spesa certificata e target di spesa - anno 2017 Por Fesr 2014-2020.
Tab. 46 Grandi progetti - stato avanzamento anno 2017 Por Fesr 2014-2020.
Tab. 47 Strumenti finanziari - stato avanzamento anno 2017 Por Fesr 2014-2020.
Tab. 48 Dotazione finanziaria Por Fse 2014-2020.
Tab. 49 Stato avanzamento Por Fse 2014-2020 al 31 dicembre 2017.
Tab. 50 Scostamento anno 2017 dal target intermedio 2018- Por Fse 2014-2020.
Tab. 51 Numero progetti e destinatari Por Fse 2014-2020.
Tab. 52 Dotazione finanziaria programma "Garanzia Giovani" al 31 dicembre 2017.
Tab. 53 Gestione risorse finanziarie programma Garanzia Giovani anno 2017.
Tab. 54 Target di spesa Regione Toscana programma Garanzia Giovani.

Tab. 55 Esiti occupazionali Garanzia Giovani al 31 dicembre 2017.
Tab. 56 Ripartizione annuale spesa pubblica Feasr 2014-2020.
Tab. 57 Impegni giuridicamente vincolanti Psr 2014-2020.
Tab. 58 Spesa pubblica Psr 2014-2020 suddivisa per priorità.
Tab. 59 Pagamenti Psr 2014-2020 suddivisi per singola misura.
Tab. 60 Calcolo rischio disimpegno Feasr al 31 dicembre 2017 .
Tab. 61 Totale risorse Feasr 2014-2017 messe a bando anno 2017 .
Tab. 62 Dotazione finanziaria e stato avanzamento Feamp al 31 dicembre 2017.
Tab. 63 Pagamenti Feamp 2014-2020 al 31 dicembre 2017.
Tab. 64 Ripartizione annuale spesa pubblica Feamp.
Tab. 65 Dotazione finanziaria Pc Ifm 2014-2020.
Tab. 66 Avanzamento Pc Ifm 2014-2020 al 31 dicembre 2017.
Tab. 67 Programmazione bandi e risorse al 31 dicembre 2017 Pc Ifm 2014-2020.
Tab. 68 Pc Ifm 2014-2020. Stato avanzamento al 31 dicembre 2017 e target intermedi.
Tab. 69 Controlli anno 2017 Por Fesr 2014-2020.
Tab. 70 Controlli anno 2017 Por Fse 2014-2020.

CAP VII - I PROFILI ORGANIZZATIVI E LE PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

L'organizzazione amministrativa e i controlli interni

Tab. 71 Dotazione organica complessiva delle strutture operative della Giunta.
Tab. 72 Dotazione organica del Consiglio regionale.
Tab. 73 Funzioni attribuite alle Direzioni generali della Giunta ex l. n. 56/2014 e l.r. n. 22/2015.
Tab. 74 Organico al 31 dicembre 2017 del personale dei Centri per l'impiego.

Il personale regionale

Tab. 75 Incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente. Triennio 2015-2017.
Tab. 76 Andamento della spesa di personale 2015-2017 nel raffronto con il valore medio nel triennio 2011-2013.
Tab. 77 Decurtazione permanente ex art. 1, comma 456, l. n. 147/2013. Fondi unici anni 2012-2017.
Tab. 78 Decurtazione art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017. Fondi unici anni 2016-2017.
Tab. 79 Ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa. Anni 2011-2017.
Tab. 80 Limite assunzionale per l'anno 2017.
Tab. 81 Incidenza spesa di personale su Titolo I Entrate correnti (al netto di quelle a destinazione vincolata) del rendiconto 2016.
Tab. 82 Cessazioni/assunzioni - Triennio 2015 2017.
Tab. 83 Causali cessazioni anno 2017.
Tab. 84 Causali assunzioni anno 2017.
Tab. 85 Spesa di personale a tempo determinato e per contratti di collaborazioni coordinate e continuative. Triennio 2015-2017.
Tab. 86 Costo del personale delle segreterie dei gruppi consiliari. Periodo 2012-2017.
Tab. 87 Composizione del personale in servizio al 31 dicembre 2017.
Tab. 88 Giunta regionale. Conferimento incarichi esterni ex art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 e art. 47 l.r. n. 1/2009. Anno 2017.
Tab. 89 Consiglio regionale. Conferimento incarichi esterni ex art. 13, comma 2 *quater*, l.r. n. 4/2008 ed altri riferimenti normativi indicati in nota. Anno 2017.
Tab. 90 La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2017. Consiglio regionale.
Tab. 91 La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2017. Giunta regionale.
Tab. 92 La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2017. Presidente della Regione.
Tab. 93 La spesa per gli assegni vitalizi.

Gli enti e le agenzie regionali

Tab. 94 Enti regionali (escluso ambito sanitario). Andamento dei contributi complessivi erogati agli enti nel triennio 2015-2017.
Tab. 95 Enti regionali (escluso ambito sanitario). Andamento dei contributi correnti e in conto capitale erogati agli enti nel triennio 2015-2017.
Tab. 96 Enti regionali (escluso ambito sanitario). Andamento del contributo ordinario di funzionamento nel triennio 2015-2017.
Tab. 97 Enti regionali (escluso ambito sanitario). Risultato di esercizio nel triennio 2015-2017.
Tab. 98 Enti regionali (escluso ambito sanitario). Dotazione organica - personale dirigenziale e personale amministrativo - nel triennio 2015-2017.

Le società partecipate

Tab. 99 Oneri a carico della Regione Toscana per trasferimenti alle società partecipate.
Tab. 100 Personale delle società partecipate.
Tab. 101 Distribuzione delle società partecipate per classi di addetti.
Tab. 102 Distribuzione delle società controllate per classi di addetti.
Tab. 103 Suddivisione delle società per settore di attività.
Tab. 104 Azioni, risultati attesi, tempi ed impatti finanziari delle ipotesi di razionalizzazione delle partecipazioni dirette delle Regione.
Tab. 105 Quadro ricognitorio delle società partecipate direttamente e non inserite nel Piano.
Tab. 106 Quadro ricognitorio delle società partecipate direttamente ed inserite nel Piano.
Tab. 107 Quadro ricognitorio delle società partecipate indirettamente (ad esclusione di quelle partecipate tramite Fidi Toscana S.p.a.).
Tab. 108 Quadro ricognitorio delle società partecipate indirettamente tramite Fidi Toscana S.p.a.
Tab. 109 Quadro ricognitorio delle società partecipate indirettamente la cui partecipazione è detenuta da Enti dipendenti della Regione.
Tab. 110 Azioni, risultati attesi, tempi ed impatti finanziari del Piano.
Tab. 111 Valutazione dei Piani industriali.

CAPITOLO V
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. La gestione dei beni mobili e immobili. - 2.3. Le alienazioni dei beni immobili. - 2.4. Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare. 3. Considerazioni conclusive

1. Premessa

L'articolo 2 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le regioni e gli enti locali affianchino alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico patrimoniale che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali dal punto di vista sia finanziario che economico-patrimoniale. A tal fine, sono stati predisposti schemi di rilevazione, quali il conto economico e lo stato patrimoniale, nonché il piano dei conti integrato, attraverso i quali è possibile tradurre in modo automatico la maggior parte delle scritture delle contabilità finanziaria nelle corrispondenti scritture in partita doppia del sistema di contabilità economico-patrimoniale[1].

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.

[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.

Ormai a regime, il sistema contabile integrato di contabilità economico-patrimoniale, affiancando la contabilità finanziaria[2], 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) che denotano andamenti della gestione dello stesso segno. Così il saldo della gestione patrimoniale rappresenta un indicatore (ulteriore) dei risultati di gestione.

La Regione ha riferito 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 ammortamento[4] 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'esercizio[5]. L'esperienza regionale, in questa prima fase applicativa, ha 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 garantisce l'esatta applicazione delle regole dettate dal principio contabile senza qualche, opportuno, aggiustamento.

L'Ente, come già espresso nella nota integrativa al bilancio 2016 - richiamata nella relazione sull'ultimo rendiconto – mette in evidenza il fatto che, in generale, i contributi agli investimenti concessi a soggetti pubblici regionali[6], erogati[7] negli anni passati, hanno incrementato/implementato non tanto la dotazione patrimoniale della Regione erogante, bensì quella dei soggetti pubblici stessi, generando probabilmente "*lo squilibrio patrimoniale evidenziato nel primo stato patrimoniale*"[8].

---

[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).
[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.
[6] Aziende sanitarie, comuni, province, comunità montane, etc.
[7] Anche mediante ricorso all'indebitamento ex legge n. 350/2003.
[8] Ciò spiegherebbe la negatività iniziale del fondo di dotazione che è stato determinato, all'1/1/2016, in -3.109 milioni.

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;

B) Fondi per rischi e oneri;

C) Trattamento di fine rapporto;

D) Debiti;

E) Ratei e risconti e contributi agli investimenti.

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

Il totale dello stato patrimoniale risulta pari a 7.322.695.314,08 euro. Al 31/12/2016, il valore complessivo era di 7.871.768.434,08 euro.

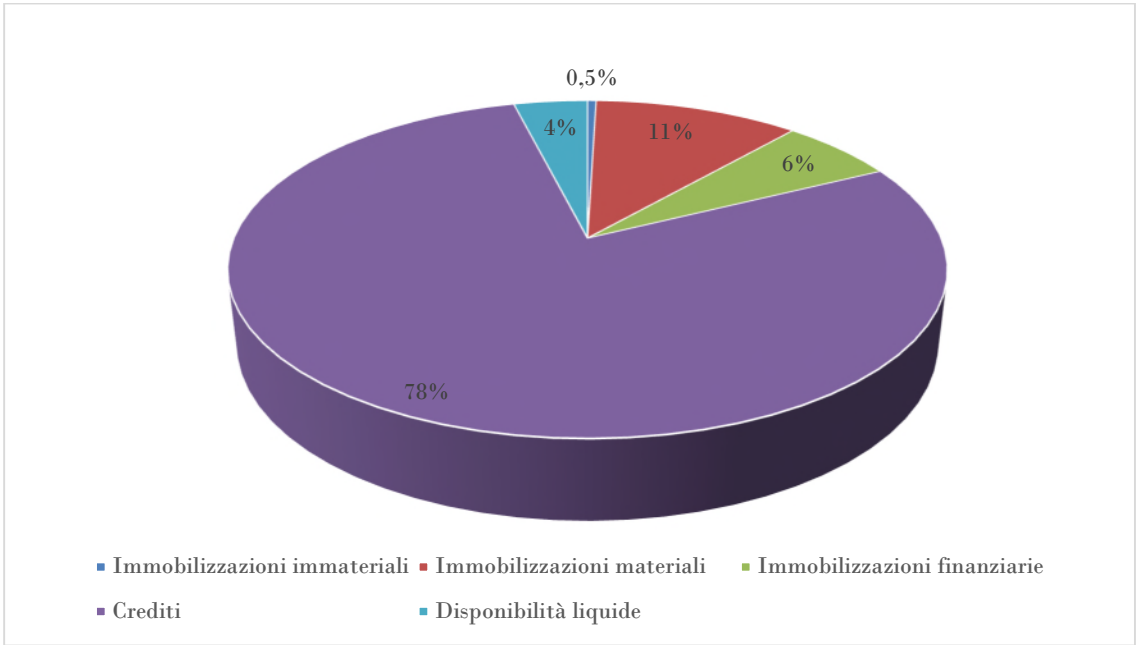
Tab. 1 - Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2017. (in euro)

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	01/01/2017	31/12/2017	% anni 2016/2017
A) CREDITI VERSO LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE			
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)			
B) IMMOBILIZZAZIONI			
Immobilizzazioni immateriali	41.266.920,75	33.901.656,11	17,8%
Costi di impianto e di ampliamento			
Costi di ricerca sviluppo e pubblicità			
Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	35.364.357,09	28.348.196,09	19,8%
Concessioni, licenze, marchi e diritti simile		6.049,42	
Avviamento			
Immobilizzazioni in corso ed acconti	5.902.563,66	4.490.523,77	23,9%
Immobilizzazioni materiali (3)		1.056.886,83	
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	**41.266.920,75**	**33.901.656,11**	17,8%
Beni demaniali	23.638.059,98	184.047.144,71	678,6%
Terreni	21.496.066,82	65.860.464,54	206,4%
Fabbricati	59.019,88	99.714,49	69,0%
Infrastrutture	1.540.030,09	2.304.692,95	49,7%
Altri beni demaniali	542.943,19	115.782.272,73	21224,9%
Altre immobilizzazioni materiali (3)	639.781.048,66	602.019.566,09	5,9%
Terreni	104.882.832,81	115.511.812,45	10,1%
di cui in leasing finanziario			
Fabbricati	369.876.000,84	402.723.421,66	8,9%
di cui in leasing finanziario			
Impianti e macchinari	193.989,91	332.909,76	71,6%
di cui in leasing finanziario			
Attrezzature industriali e commerciali	1.959.819,18	2.040.374,01	4,1%
Mezzi di trasporto	39.515.819,58	37.386.094,34	5,4%
Macchine per ufficio e hardware	3.505.408,15	4.574.807,01	30,5%
Mobili e arredi	858.388,65	856.648,60	0,2%
Infrastrutture	3.576.764,13	33.334.473,54	832,0%
Diritti reali di godimento			
Altri beni materiali	115.412.025,41	5.259.024,72	95,4%
Immobilizzazioni in corso ed acconti	8.369.959,21	21.200.455,97	153,3%
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	**671.789.067,85**	**807.267.166,77**	20,2%
Immobilizzazioni Finanziarie (1)			
Partecipazioni in	287.014.400,44	283.984.930,62	1,1%
imprese controllate	256.617.958,82	255.687.935,39	0,4%
imprese partecipate	14.293.260,66	13.808.334,88	3,5%
altri soggetti	16.103.180,96	14.488.660,35	11,1%
Crediti verso	176.440.396,25	154.059.789,51	14,5%
altre amministrazioni pubbliche	19.607.253,50	1.705.467,35	1049,7%
imprese controllate	59.397.020,37	55.936.615,26	6,2%
imprese partecipate			
altri soggetti	97.436.122,38	96.417.706,90	1,1%
Altri titoli	9.153.738,28	15.701.457,35	41,7%
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	**472.608.534,97**	**453.746.177,48**	4,2%
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	**1.185.664.523,57**	**1.294.915.000,36**	8,4%
C) ATTIVO CIRCOLANTE			
Rimanenze		31.884,54	
TOTALE RIMANENZE		**31.884,54**	
Crediti (2)			
Crediti di natura tributaria	4.488.900.031,33	3.980.552.130,76	12,8%
Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità	2.969.439.284,20	2.732.584.981,39	8,7%
Altri crediti da tributi	468.935.286,81	483.861.384,01	3,1%
Crediti da Fondi perequativi	1.050.525.460,32	764.105.765,36	37,5%
Crediti per trasferimenti e contributi	1.229.197.412,78	1.125.097.596,16	9,3%
verso amministrazioni pubbliche	888.945.823,92	882.236.378,43	0,8%

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	01/01/2017	31/12/2017	% anni 2016/2017
imprese controllate			
imprese partecipate			
verso altri soggetti	340.251.588,86	242.861.217,73	40,1%
Verso clienti ed utenti	19.094.111,97	4.986.527,94	282,9%
Altri Crediti	719.036.465,17	627.609.410,42	14,6%
verso l'erario	250.005,00	257.453,00	2,9%
per attività svolta per c/terzi	373.647,42	1.330.102,76	71,9%
Altri	718.405.364,75	626.254.302,66	14,7%
TOTALE CREDITI	**6.456.228.021,25**	**5.738.245.665,28**	12,5%
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi			
Partecipazioni			
Altri titoli			
Disponibilità liquide			
Conto di tesoreria	212.523.233,96	274.824.431,89	22,7%
Istituto tesoriere	212.523.233,96	274.824.431,89	22,7%
presso Banca d'Italia			
Altri depositi bancari e postali	17.218.007,04	14.626.391,66	17,7%
Denaro e valori in cassa			
Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente			
TOTALE DISPONIBILITA' LIQUIDE	**229.741.241,00**	**289.450.823,55**	20,6%
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	**6.685.969.262,25**	**6.027.728.373,37**	10,9%
D) RATEI E RISCONTI			
Ratei attivi	102.714,92		
Risconti attivi	31.933,34	51.940,97	38,5%
TOTALE RATEI E RISCONTI (D)	**134.648,26**	**51.940,97**	159,2%
TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)	**7.871.768.434,08**	**7.322.695.314,70**	7,5%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 1 - Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2017.



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 31/12/2016 (o meglio all'apertura dei conti al 1/1/2017) con quella al 31/12/2017. La ripartizione percentuale delle componenti dell'attivo è mostrata, invece, nella figura.

La componente più rilevante, sia pure in calo rispetto al 2016, è quella dei crediti, che è pari al 78 per cento del totale (contro l'82 per cento alla fine del precedente esercizio). Le immobilizzazioni materiali sono pari all'11 per cento dei valori patrimoniali, mentre quelle immateriali, in calo di oltre il 20 per cento nell'esercizio, rappresentano lo 0,5 per cento del totale. Le immobilizzazioni finanziarie rappresentano il 6 per cento dell'attivo alla fine del 2017, e sono in diminuzione di circa il 4 per cento rispetto al precedente esercizio.

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 2017, la voce immobilizzazioni registra un aumento dell'8,4 per cento, dai 1.186 milioni del 1/1/2017 ai 1.295 del 31/12/2017.

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 33,90 milioni, in calo rispetto ai 41,27 milioni di inizio anno.

All'interno dell'aggregato, la categoria più rilevante, per valore, è rappresentata dai "diritti di brevetto e utilizzazione di opere d'ingegno", il cui valore diminuisce nel corso dell'esercizio. Essi sono formati prevalentemente da costi pluriennali per l'acquisto e manutenzione dei *software* applicativi in uso.

B.II) 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.

Il valore registrato al 31/12/2017 risulta di 807.267 milioni, in aumento di oltre il 20 per cento, per oltre 130 milioni in valore assoluto rispetto all'1/1/2017.

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 quelli per i quali l'incremento di valore è più cospicuo (oltre 160 milioni). La crescita del valore patrimoniale della suddetta categoria dipende dalla prosecuzione, anche nel 2017, dell'attività di individuazione e di valutazione dei beni che le compongono, secondo le regole di cui al d.lgs. n. 118/2011.

Relativamente ai beni patrimoniali si rileva, invece, un leggero calo, di circa il 6 per cento; all'interno di tale categoria i terreni ed i fabbricati, rispettivamente valutati in 115 e 403 milioni, rappresentano i cespiti di maggior valore patrimoniale.

Le immobilizzazioni materiali in corso, alle quali non è applicato l'ammortamento, sono accolte in un'apposita "voce" dello stato patrimoniale[9] e valutate al costo di produzione[10].

B.IV) 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

[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.

partecipazioni non azionarie in enti pubblici e privati, controllati e partecipati, valutate in base al "metodo del patrimonio netto"[11]; i crediti immobilizzati iscritti al valore nominale, al netto dell'eventuale svalutazione.

Le immobilizzazioni finanziarie[12] passano da 473 a 453 milioni, con un calo del 4,2 per cento. All'interno della categoria, le partecipazioni possedute in società controllate, partecipate o in enti strumentali restano pressoché costanti (284 milioni). I crediti inseriti tra le immobilizzazioni finanziarie, pari a 154 milioni, sono quelli "a lungo termine", non riscuotibili nell'esercizio ed in genere concessi ad altre amministrazioni ovvero a soggetti economici tramite Fidi Toscana S.p.a. (quasi 96 milioni).

La voce "altri titoli" è relativa a fondi comuni di investimento mobiliari e immobiliari. L'incremento di tale voce, da 9 a 16 milioni nel 2017, è dovuto principalmente all'investimento nel fondo italiano immobiliare chiuso Fia "i3 Università", legato ad una cessione immobiliare[13].

C) - 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, complessivamente, un decremento, nel 2017, di circa l'11 per cento (dai 6.129 milioni al 1/1/2017 ai 6.028 di fine esercizio).

C.II) - 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 beni[14].

---

[11] L'Ente riferisce che per le "partecipazioni che non hanno valore di liquidazione", in quanto lo statuto dell'ente prevede che in caso di scioglimento il fondo di dotazione sia destinato a soggetti terzi, è stata istituita (come previsto dal punto 6.1.3 b) del "Principio applicato concernente la contabilità economico patrimoniale") un'apposita riserva indisponibile pari alla quota di patrimonio netto.

[12]Le partecipazioni, i titoli di credito e i crediti concessi ad altre amministrazioni pubbliche sono iscritti secondo il criterio del costo di acquisto, rettificato dalle perdite di valore che, alla data di chiusura dell'esercizio, si ritengano durevoli. Le partecipazioni azionarie sono iscritte al valore nominale, pari alla quota di patrimonio netto della società partecipata corrispondente alla quota di capitale sociale versato dalla Regione stessa. Le partecipazioni azionarie in società non controllate sono valutate al costo, mentre i crediti immobilizzati, che comprendono i crediti per i finanziamenti erogati ai destinatari finali per il tramite dei soggetti gestori Fidi Toscana S.p.a., Artea e Sviluppo Toscana S.p.a., sono iscritti al valore nominale al netto delle eventuali svalutazioni. Le quote di fondi mobiliari e immobiliari sono valutate al costo storico di acquisizione, ridotto delle perdite durevoli di valore.

[13] Si aggiungono titoli già in portafoglio, relativi al fondo mobiliare Toscana Venture, al fondo mobiliare Toscana Innovazione ed al fondo immobiliare Housing Toscano.

[14] Principio contabile 4.3 – punto 6.2 allegato al d.lgs. n. 118/2011.

L'importo complessivo dei crediti, che alla fine dell'esercizio è pari a 5.738 milioni, in calo rispetto ai 6.456 dell'1/1/2017 (-12,5 per cento), è in gran parte costituito da crediti di natura tributaria. Una quota rilevante corrisponde ai crediti verso lo Stato e altre amministrazioni pubbliche, che ammontano a 1.125 milioni, in leggero calo rispetto all'avvio della gestione 2017. Nella voce "altri crediti", che ammonta a circa 628 milioni al 31/12/2017, l'Ente ha inserito i fondi da erogare a terzi beneficiari attraverso i soggetti gestori Fidi Toscana, Artea e Sviluppo Toscana, per un totale di 368 milioni[15]. Tutti gli importi sono al netto del relativo fondo svalutazione crediti[16].

Riguardo ai crediti, si rileva che la loro riduzione complessiva nel 2017 segue il pressoché equivalente incremento 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'altrettanta importante posizione debitoria, potrebbe generare tensioni sulla liquidità, influenzando negativamente la tempistica dei pagamenti della Regione o, anche, degli enti dipendenti[17].

C.IV) - 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 20 per cento, che compensa il calo dell'esercizio precedente[18], riportando il conto del tesoriere sopra i 274 milioni, e il complesso delle disponibilità ad oltre 289 milioni[19].

D) - Ratei e risconti[20]

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

---

[15] Stabili rispetto al precedente esercizio, quando erano 385 milioni.

[16] 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.

[17] Nel 2017 l'Ente ha rispettato i parametri ex d.lgs. n. 231/2002, poiché il tempo medio di pagamento è stato inferiore di 26 giorni 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, quelli delle aziende sanitarie e ospedaliere, nel 2016 oscillavano tra -1 giorno per Aou Meyer e 115 per l'Aou Pisana, con una media di 58 giorni (Fonte: Regione Toscana, riunione 21 e 30 novembre 2017 – Allegato I – Conto consuntivo 2016).

[18] Nel 2016 le disponibilità liquide sono diminuite da 253 a 230 milioni.

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

[20] 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.

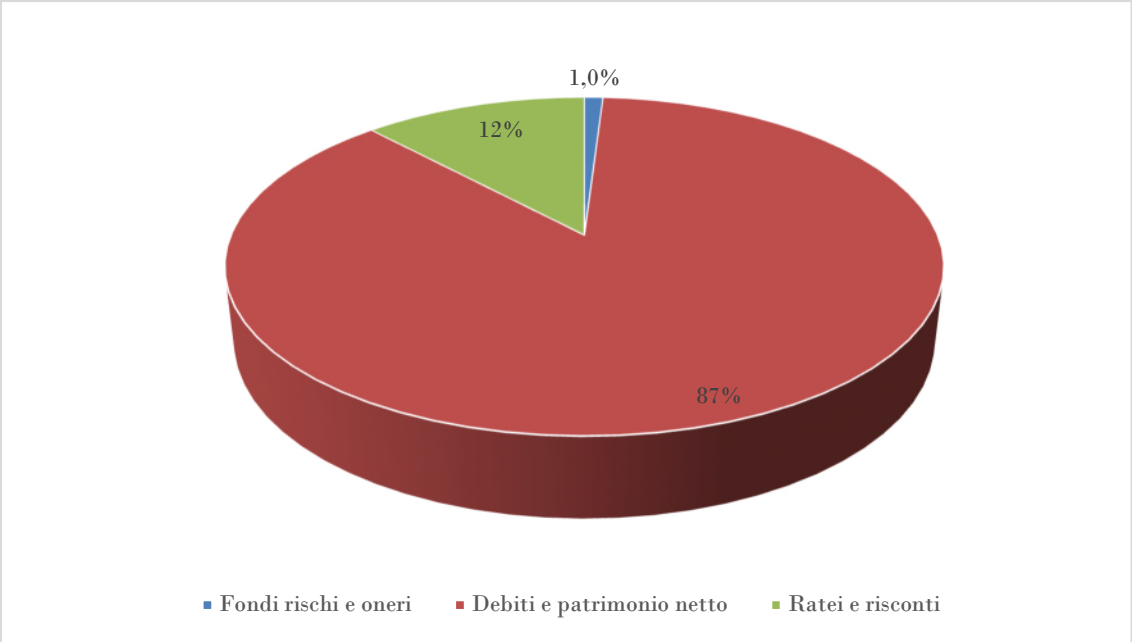
competenza di esercizi successivi. La Regione ha dichiarato di aver effettuato una specifica ricognizione, in tema di ratei e risconti, per le voci relative ad affitti, assicurazioni e interessi, registrate in contabilità finanziaria. I risconti attivi al 31/12/2017 ammontano a 51.941 euro. I ratei attivi, che al 1/1/2017 erano pari a 102.714,92 euro, non risultano più presenti al 31/12.

Tab. 2 - Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2017. (in euro)

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	01/01/2017	31/12/2017	% 2016/2017
A) PATRIMONIO NETTO			
Fondo di dotazione	-3.109.565.049,22	-3.349.560.887,01	7,7%
Riserve	-	801.114.147,78	
da risultato economico di esercizi precedenti/ da capitale/da permessi di costruire	-	-	
da riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali		799.520.866,56	
altre riserve indisponibili	-	1.593.281,22	
Risultato economico dell'esercizio	477.096.520,80	267.757.254,91	-43,9%
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)	**-2.632.468.528,42**	**-2.280.689.484,32**	-13,4%
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI			
Per trattamento di quiescenza	-	-	
Per imposte	-	-	
Altri	51.730.805,88	41.936.225,64	-18,9%
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)	**51.730.805,88**	**41.936.225,64**	-18,9%
C)TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	-	-	
TOTALE T.F.R. (C)	-	-	
D) DEBITI (1)			
Debiti da finanziamento	**4.661.514.025,77**	**4.715.902.608,13**	1,2%
prestiti obbligazionari	318.385.594,71	282.731.028,30	-11,2%
v/ altre amministrazioni pubbliche	3.618.069.684,56	3.615.733.031,59	-0,1%
verso banche e tesoriere	-	-	
verso altri finanziatori	725.058.746,50	817.438.548,24	12,7%
Debiti verso fornitori	1.093.007,09	312.785,48	-71,4%
Acconti	234.585,00	23.625,00	-89,9%
Debiti per trasferimenti e contributi	2.140.149.535,35	1.762.965.755,96	-17,6%
enti finanziati dal servizio sanitario nazionale	-	-	
altre amministrazioni pubbliche	1.984.512.785,78	1.604.068.147,88	-19,2%
imprese controllate	43.043.165,77	55.837.571,17	29,7%
imprese partecipate	3.530.830,28	7.606.216,60	115,4%
altri soggetti	109.062.753,52	95.453.820,31	-12,5%
Altri debiti	2.727.076.930,05	2.141.645.050,08	-21,5%
tributari	102.230.320,07	120.532.781,13	17,9%
verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	5.960.964,51	5.976.469,41	0,3%
per attività svolta per c/terzi (2)	-	-	
altri	2.618.885.645,47	2.015.135.799,54	-23,1%
TOTALE DEBITI (D)	**9.530.068.083,26**	**8.620.849.824,65**	-9,5%
E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			
Ratei passivi	6.752.719,18	29.358.751,71	334,8%
Risconti passivi	915.685.354,18	911.239.997,02	-0,5%
Contributi agli investimenti	17.987.453,50	41.918.519,34	133,0%
da altre amministrazioni pubbliche	15.879.352,09	34.538.362,28	117,5%
da altri soggetti	2.108.101,41	7.380.157,06	250,1%
Concessioni pluriennali	-	-	
Altri risconti passivi	897.697.600,68	869.321.477,68	-3,2%
TOTALE RATEI E RISCONTI (E)	**922.438.073,36**	**940.598.748,73**	2,0%
TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)	**7.871.768.434,08**	**7.322.695.314,70**	-7,0%
CONTI D'ORDINE			
1) Impegni su esercizi futuri	-	-	-
2) beni di terzi in uso	-	-	-
3) beni dati in uso a terzi	-	-	-
4) garanzie prestate a amministrazioni pubbliche	-	457.186.731	100,0%
5) garanzie prestate a imprese controllate	-	-	-
6) garanzie prestate a imprese partecipate	9.000.000,00	6.000.000,00	-50,0%
7) garanzie prestate a altre imprese	489.545.133,14	522.668,91	-93562,6%
TOTALE CONTI D'ORDINE	**498.545.133,14**	**463.709.400,15**	-7,5%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 2 - Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2017.



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 31/12/2016 con quella al 31/12/2017, mentre il grafico successivo 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 8.621 milioni, e dal patrimonio netto (negativo) di - 281 milioni.

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

A) - Patrimonio netto

Il patrimonio netto è composto dal fondo di dotazione, costituito a sua volta dalla differenza tra attivo e passivo, al netto del valore attribuito alle riserve; viene ivi inserito anche il risultato economico dell'esercizio. In totale, si registra nel corso dell'anno un miglioramento del 13,4 per cento (-2.632 milioni il 1/1/2017; -2.281 milioni il 31/12/2017), anche per effetto dell'accantonamento a patrimonio netto del risultato d'esercizio 2017, positivo per 268 milioni.

Come già accennato, 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, ad esempio, aumentano la dotazione patrimoniale di questi soggetti, facendo diminuire di conseguenza il patrimonio dell'Ente[21]. 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 venivano 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 31/12/2017, così come previsto dal punto 9.2. del "Principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale" del d.lgs. n. 118/2011.

B) - Fondi per rischi ed oneri[22]

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 circa 42 milioni, corrisponde a quello accantonato nel risultato di amministrazione 2017. Il decremento della posta contabile nel 2017, di circa il 19 per cento, segue quello di oltre il 30 per cento registrato nel 2016. Il valore degli accantonamenti diminuisce notevolmente nel biennio, passando da 83 a 42 milioni.

D) - Debiti[23]

Sono valutati al valore nominale a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Il complesso delle partite debitorie è in riduzione nel 2017 del 9,5 per cento, da 9.530 a 8.621 milioni. Di questi 4.716 sono costituiti da debiti di finanziamento, i quali sono invece aumentati rispetto al precedente esercizio; l'aggregato comprende l'anticipazione sanitaria concessa dallo Stato e non restituita e l'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013. Sono

[21] 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.
[22] 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.
[23] 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.

compresi anche gli impegni caduti in perenzione fino al 2015 (ultimo anno di applicazione della normativa in materia).

E) - 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.

Il valore dell'aggregato è pari a 941 milioni[24], di cui solo 29 relativi a ratei, mentre la maggior parte (912 milioni) è costituita dai risconti passivi, che includono, come detto, l'avanzo di amministrazione vincolato ed il fondo pluriennale vincolato.

Infine, nella voce economica "contributi agli investimenti", sono iscritti i contributi per investimenti ricevuti, da imputarsi a futuri esercizi in proporzione alle quote di ammortamento dei relativi cespiti.

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.

I conti d'ordine accolgono prevalentemente le garanzie prestate dalla Regione a favore di enti dipendenti, quali le lettere di *patronage* per le Aziende sanitarie[25] e ospedaliere e le fidejussioni rilasciate a favore delle società partecipate. Il valore dell'aggregato è in calo nel 2017 del 7,5 per cento.

[24] In crescita del 2 per cento rispetto al 2016 quando valeva 923 milioni.

[25] Le garanzie sotto forma di lettere di *patronage* a favore delle Aziende sanitarie valgono circa 457 milioni; solo a 6 milioni assommano invece le fidejussioni concesse, in particolare, alla società partecipata Interporto A. Vespucci.

Il **conto economico** è definito dal d.lgs. n. 118/2011[26] 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"[27], il secondo quello della gestione finanziaria; segue poi il saldo delle rettifiche di valore delle attività finanziarie ed, infine, quello della gestione straordinaria.

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

[27] 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 2016-2017. (in euro)

	CONTO ECONOMICO	2017	2016	2017/2016
	A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE			
1	Proventi da tributi	8.344.581.631,40	8.091.923.182,76	3,12%
2	Proventi da fondi perequativi	148.655.065,82	432.868.526,31	-65,66%
3	Proventi da trasferimenti e contributi	690.893.471,66	852.307.740,78	-18,94%
a	*Proventi da trasferimenti correnti*	*461.895.864,98*	*505.336.102,36*	-8,60%
b	*Quota annuale di contributi agli investimenti*	*2.982.494,89*		
c	*Contributi agli investimenti*	*226.015.111,79*	*346.971.638,42*	-34,86%
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	36.093.799,99	51.225.653,15	-29,54%
a	Proventi derivanti dalla gestione dei beni	18.096.933,42	45.989.737,30	-60,65%
b	Ricavi della vendita di beni	46.595,29	48.639,11	-4,20%
c	Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi	17.950.271,28	5.187.276,74	246,04%
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	54.539.302,59	23.539.872,68	131,69%
	TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)	9.274.763.271,46	9.451.864.975,68	-1,87%
	B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE			
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	15.579.390,52	10.989.591,45	41,76%
10	Prestazioni di servizi	398.381.717,48	384.496.362,60	3,61%
11	Utilizzo beni di terzi	2.581.660,10	2.021.484,08	27,71%
12	Trasferimenti e contributi	8.300.913.197,22	8.422.070.623,51	-1,44%
a	Trasferimenti correnti	7.986.249.313,65	8.015.377.586,68	-0,36%
b	Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubb.	250.926.289,37	333.548.445,58	-24,77%
c	Contributi agli investimenti ad altri soggetti	63.737.594,20	73.144.591,25	-12,86%
13	Personale	170.995.093,88	165.333.421,76	3,42%
14	Ammortamenti e svalutazioni	59.707.053,71	21.359.564,12	179,53%
a	Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali	12.375.831,41	13.283.516,45	-6,83%
b	Ammortamenti di immobilizzazioni materiali	8.461.843,85	7.269.535,92	16,40%
c	Altre svalutazioni delle immobilizzazioni			
d	Svalutazione dei crediti	38.869.378,45	806.511,75	4719,44%
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	31.884,54		
16	Accantonamenti per rischi	14.580.118,76	21.003.606,88	-30,58%
17	Altri accantonamenti		125.423.612,07	-100,00%
18	Oneri diversi di gestione	9.882.260,06	31.497.157,98	-68,62%
	TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)	8.972.588.607,19	9.184.195.424,45	-2,30%
	DIFF. COMP. POSITIVI E NEGATIVI (A-B)	302.174.664,27	267.669.551,23	12,89%
	C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI			
	Proventi finanziari			
19	Proventi da partecipazioni	4.055.029,98	834.622,07	385,85%
a	da società controllate			
b	da società partecipate	466.105,79	396.844,90	17,45%
c	da altri soggetti	3.588.924,19	437.777,17	719,81%
20	Altri proventi finanziari	5.168.343,27	4.982.767,31	3,72%
	Totale proventi finanziari	9.223.373,25	5.817.389,38	58,55%
.	Oneri finanziari			
21	Interessi ed altri oneri finanziari	70.671.908,97	64.167.845,58	10,14%
a	Interessi passivi	70.671.908,97	64.167.845,58	10,14%
b	Altri oneri finanziari			
	Totale oneri finanziari	70.671.908,97	64.167.845,58	10,14%
	TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI (C)	61.448.535,72	58.350.456,20	5,31%
	D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE			
22	Rivalutazioni	2.559.939,80	66.628,27	3742,12%
23	Svalutazioni	8.867.395,14	16.865.070,33	-47,42%
	TOTALE RETTIFICHE (D)	6.307.455,34	16.798.442,06	-62,45%

	CONTO ECONOMICO	2017	2016	2017/2016
	E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI			
24	Proventi straordinari	409.497.087,75	410.230.399,27	-0,18%
a	Proventi da permessi di costruire			
b	Proventi da trasferimenti in conto capitale	1.442,10	2.552.733,00	-99,94%
c	Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo	405.630.488,20	395.462.045,28	2,57%
d	Plusvalenze patrimoniali	1.587.906,50	860.704,16	84,49%
e	Altri proventi straordinari	2.277.250,95	11.354.916,83	-79,94%
	Totale proventi straordinari	409.497.087,75	410.230.399,27	-0,18%
25	Oneri straordinari	364.381.543,08	114.036.685,40	219,53%
a	Trasferimenti in conto capitale	61.000.000,00		
b	Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo	285.116.501,76	102.960.951,94	176,92%
c	Minusvalenze patrimoniali	18.265.041,32	11.023.342,87	65,69%
d	Altri oneri straordinari		52.390,59	-100,00%
	Totale oneri straordinari	364.381.543,08	114.036.685,40	219,53%
	TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	45.115.544,67	296.193.713,87	-84,77%
	RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	279.534.217,88	488.714.366,84	-42,80%
26	Imposte (*)	11.776.962,97	11.617.846,04	1,37%
	RISULTATO DELL'ESERCIZIO	267.757.254,91	477.096.520,80	-43,88%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Come si evince dalla tabella, i componenti positivi (proventi/ricavi) nel saldo della gestione "istituzionale"[28] sono rappresentati prevalentemente da tributi, per circa 8.345 milioni (quasi il 90 per cento del totale); si registrano poi ricavi per trasferimenti da altre amministrazioni per 691 milioni; appena 18,1 milioni sono i ricavi derivanti dalla gestione e vendita di beni del patrimonio regionale. La voce più rilevante, tra i componenti negativi della gestione "caratteristica", è quella relativa ai trasferimenti, che ammonta a 8.301 milioni sul totale dei costi, complessivamente pari a 8.972 milioni. Sempre nella stessa gestione, i costi per l'acquisto di beni e servizi ammontano, rispettivamente, a 15,5 e 398 milioni; il costo del personale è pari a 171 milioni. Vengono poi in evidenza, quali costi dell'esercizio, le quote annuali di ammortamento, per 20,8 milioni, ed i fondi rischi ed oneri, per 14,6 milioni. Infine rileva, quale componente negativa della gestione "istituzionale", l'accantonamento di quasi 39 milioni nel 2017 quale quota incrementale del fondo di svalutazione crediti[29].

Il saldo della gestione è positivo per circa 302 milioni, in miglioramento rispetto all'esercizio precedente; peraltro, il risultato è ottenuto anche grazie alla diminuzione, pari complessivamente a 93,7 milioni, degli accantonamenti di bilancio, che passano dai 147,2 milioni del 2016 ai 53,5 milioni del 2017.

[28] La gestione "caratteristica" dei bilanci privatistici comprende i proventi ed i costi direttamente imputabili (inerenti) all'attività principale svolta dall'Ente secondo il proprio statuto.

[29] Si tratta, principalmente, del fondo crediti dubbia esigibilità, istituito dalla normativa sull'armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011, che infatti cresce da 297 milioni del 2016 ai 327 del 2017.

Il successivo saldo, quello della gestione finanziaria, si mantiene negativo, come nel 2016, per 61,4 milioni, in quanto rileva principalmente gli oneri finanziari del debito, peraltro in crescita.

Il saldo delle rettifiche delle attività finanziarie accoglie rivalutazioni e svalutazioni delle attività stesse. La negatività dell'aggregato (-16,8 milioni) dipende dalle rettifiche di valore apportate alle partecipazioni, soprattutto a causa della valutazione delle stesse con il metodo del patrimonio netto.

Infine, la gestione straordinaria chiude il 2017 con +45 milioni, in netto calo rispetto al 2016, quando era pari a 296 milioni; ciò è dovuto, principalmente, alla registrazione di 364 milioni di oneri straordinari, determinati quasi esclusivamente dall'attività di riaccertamento ordinario dei residui in contabilità finanziaria.

Il netto calo del saldo della gestione straordinaria (di oltre 250 milioni rispetto al 2016), costituisce la causa principale della diminuzione del risultato economico dell'esercizio, che passa dai 477 milioni del 2016 ai 268 dell'esercizio in esame.

Il risultato positivo del conto economico 2017, pari, come detta, a 268 milioni, al netto delle imposte (Irap sulle retribuzioni per 11,6 milioni), è stato correttamente riportato nello stato patrimoniale, a riduzione della negatività del patrimonio netto.

A tale proposito, peraltro, considerato che il risultato d'esercizio è fortemente influenzato dal saldo della gestione straordinaria[30], e che tale ultima gestione 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 2017, ovvero dalla registrazione nell'esercizio di impegni finanziari di anni precedenti, impedisce di formulare valutazioni prospettiche sul trend di variazione dei risultati d'esercizio e, di conseguenza, sulle prospettive di miglioramento del saldo patrimoniale.

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

[30] Nel 2016 il saldo della gestione straordinaria (+296 milioni) superava, in cifra, quello della gestione istituzionale (+268 milioni).

devoluti a titolo gratuito dallo Stato o da altro soggetto. Nel corso dell'esercizio 2017, l'Ente ha proseguito l'attività di verifica e stima dei beni immobili, in particolare è stata completata 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 immobilizzazioni[31]. A seguito della modifica del piano dei conti[32], è stato necessario distinguere i fabbricati ad uso commerciale da quelli ad uso istituzionale, e di conseguenza riclassificare al 31/12/2017 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[33].

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). Alcuni immobili risultano a tutt'oggi ancora da classificare e sono stati inseriti nella categoria 0 - Fabbricati e terreni.

[31] Cioè a quegli elementi patrimoniali destinati ad essere utilizzati durevolmente dalla Regione.
[32] Dell'agosto del 2016 a valere per l'esercizio 2017.
[33] Fonte: dati Regione.

Tab. 4 - Beni demaniali.

Beni immobili demaniali		
Categoria	**Descrizione**	**Quantità numerica[34]**
D-A	Le strade e le autostrade	34
D-A	Le strade e le autostrade - Fabbricati	243
D-A	Le strade e le autostrade - Terreni	176
D-B	Le strade ferrate	3
D-B	Le strade ferrate - Fabbricati	83
D-B	Le strade ferrate - Terreni	32
D- E	I canali, i porti lacuali, le zone portuali della navigazione interna, etc.	20
D - G	Le opere idrauliche di IV e V non classificate e e le relative pertinenze nonché le opere idrauliche etc.	27
D- H	Gli immobili dichiarati o riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia - Fabbricati	492
D- H	Gli immobili dichiarati o riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia -Terreni	13
D - I	Le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche, etc.	68
D - L	Gli altri beni assoggettati da leggi statali o regionali al regime demanio pubblico - Fabbricati	113
D - L	Gli altri beni assoggettati da leggi statali o regionali al regime demanio pubblico - Terreni	111
	Totale	1.415

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 5 - Beni patrimoniali indisponibili e disponibili.

Beni immobili indisponibili		
Categoria	**Descrizione**	**Quantità numerica[35]**
PI-A	Acque minerali e termali comprese le pertinenze eventualmente acquisite al termine della concessione	85
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	854
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	230
PI-E	Sedi regionali	28
PI-F	Gli altri immobili espressamente destinati ad un pubblico servizio o comunque al diretto perseguimento di specifiche finalità pubbliche di interesse regionale - Fabbricati	22
PI-F	Gli altri immobili espressamente destinati ad un pubblico servizio o comunque al diretto perseguimento di specifiche finalità pubbliche di interesse regionale - Terreni	8
	Totale	1.227
BENI IMMOBILI DISPONIBILI		
Categoria	Descrizione	Quantità numerica
PD-1	Fabbricati	279
PD-2	Terreni	165
	Totale	444

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

[34] In alcuni casi trattasi di complessi immobiliari composti da più elementi.
[35] Vedi nota precedente.

2.2. La gestione dei beni mobili e immobili

L'amministrazione e la gestione del patrimonio regionale sono disciplinate dalla legge regionale 27 dicembre 2004, n. 77 per i beni appartenenti al patrimonio immobiliare indisponibile e disponibile e dalla legge regionale 21 marzo 2000 n. 39, come modificata dalla legge regionale 27 gennaio 2016, n. 4, per i beni del patrimonio agricolo forestale; restano in vigore le disposizioni del regolamento di attuazione delle suddette leggi n. 61/R del 23/11/2005, che disciplina la classificazione e destinazione dei beni[36], i contenuti e la gestione dell'inventario generale[37], la gestione dei beni mobili[38], di quelli immobili del demanio e del patrimonio regionale[39], nonché le procedure di stima e di alienazione dei beni immobili[40].

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 2017.

Tab. 6 - Beni mobili al 31/12/2017.

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	2016	431		1		2
	2017	427				11
Universalità di mobili in proprietà della regione	2016	82				
	2017	83				
Beni mobili non registrati in proprietà della regione	2016	267.541				2.013
	2017	272.403				1.760

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

Si osserva che i beni mobili registrati diminuiscono di 4 unità rispetto all'anno precedente, mentre si registra un lieve incremento per le universalità di beni mobili (+1), in cui rientrano

[36] Titolo II articoli da 2 a 6.
[37] Titolo III articoli da 7 a 13.
[38] Titolo IV articoli da 14 a 33.
[39] Titoli V, VI e VII articoli da 34 a 57.
[40] Titolo VIII articoli da 58 a 64.

fondi archivistici e collezioni museali[41]. Si evidenzia, altresì, un aumento di 4.862 beni mobili non registrati, che costituiscono nuovi acquisti effettuati dall'Ente e/o acquisizioni da altre amministrazioni. Le dismissioni sono avvenute esclusivamente per messa in fuori uso, con distruzione degli stessi beni o assegnazione ad altri soggetti; dei 1760 beni mobili non registrati dismessi, 609 sono rappresentati da arredi, computer e sistemi informatici che appartengono al Consiglio, e i restanti 1.151 alla Giunta.

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 35[42] e le spese di gestione relative agli stessi risultano, per il 2017, pari a 8.580.479,93 euro, con un decremento del 2,21 per cento rispetto al 2016, che diventa del 5,84 per cento riguardo alla spesa per manutenzione al metro quadro.

Il dettaglio delle spese è evidenziato nella tabella seguente, che dà conto anche della superficie complessiva utilizzata e del numero dei dipendenti presenti negli spazi. In particolare, si evidenzia una generale diminuzione delle spese nelle voci "manutenzione straordinaria", "utenze", "spese condominiali" e "pulizia, vigilanza e sicurezza", mentre si registra un aumento delle stesse nelle voci "manutenzione ordinaria", "tasse" e "facchinaggio ed altre". Ne deriva una parallela riduzione delle spese per metro quadrato e per dipendente, di fronte alla lieve crescita nel numero di questi ultimi.

[41] Il totale di 83 beni è così suddiviso: 74 appartengono al Consiglio (73 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.
[42] Di cui 15 a Firenze, 5 a Pisa, 4 a Grosseto, 2 a Livorno, Arezzo, Pistoia e Siena, 1 a Lucca, Massa e a Bruxelles.

Tab. 7 - Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2016 e 2017. (in euro)

	2016	2017	2017/2016%
Manutenzione ordinaria	989.793,38	1.173.154,79	18.53%
Manutenzione straordinaria	572.307,89	513.814,32	-10,22%
Utenze	1.683.549,48	1.646.425,72	-2,21%
Tasse	679.295,28	724.349,49	6,63%
Condominiali	1.654.580,01	1.525.459,25	-7,80%
Facchinaggio e altre	330.872,20	338.977,18	2,45%
Pulizia, vigilanza, sicurezza	2.863.810,94	2.658.299,17	-7,18%
Totale spese	**8.774.209,18**	**8.580.479,93**	**-2,21%**
Superficie sedi regionali*	77.952,50	80.958,50	3,86%
n. dipendenti	2.208	2.231	1,04%
Totale spese per metro quadro	**112,56**	**105,99**	**-5,84%**
Totale spese per dipendente	**3.973,83**	**3.846,02**	**-3,22%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana. D.G. patrimonio e logistica.
*Per alcune sedi il dato non è stato comunicato.

La successiva tabella mostra, invece, i beni immobili utilizzati da terzi che, al 31/12/2017, sono 120 (erano 117 l'anno precedente).

Gli introiti sono leggermente diminuiti dell'1,16 per cento e, in particolare, quelli relativi ai canoni di locazione (-2.364 euro) e quelli per le concessioni (-524.179 euro), mentre risultano in aumento quelli per "altri contratti" (+258.260 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 2016-2017.

Tab. 8 - Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2017.

	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	2016	16	4	13		88	117
	2017	14	4	22		80	120
Proventi realizzati dalla gestione (accertamenti euro)	2016	240.024		70.162		1.996.051	2.306.238
	2017	237.660		328.422		1.471.872	2.037.954
Spese di gestione sostenute dalla Regione (impegni euro)	2016	14.146	8.494			170.021	192.661
	2017	(***) 340.648	8.494			170.021	192.661

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.

(***) In questa voce sono compresi 49.040,00 euro relativi ad interventi su due immobili destinati all'accoglienza dei migranti in forza di una convenzione con la Prefettura di Firenze.

Come descritto nella relazione sulla gestione del patrimonio, predisposta dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 31 della l.r. n. 77/2004, nel 2017 sono state stipulate 8 concessioni, sono state rilasciate 3 autorizzazioni ai sensi dell'art. 39 del regolamento di attuazione della l.r. n. 77/2004 e sono stati ripresi in consegna 4 immobili precedentemente occupati. 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 locazione[43].

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 abitative[44]. 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 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.)[45]. Per tale motivo, ed anche in considerazione del fatto che le predette analisi avevano riguardato la totalità dei beni del patrimonio regionale oggetto di locazione o concessione a terzi, l'indagine non viene riproposta per il 2017[46].

---

[43] 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.

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

[45] 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.

[46] Sull'argomento si riportano le conclusioni dell'indagine svolta in occasione del referto per l'anno 2016: *Complessivamente l'importo dei canoni degli immobili verificati, pari a 808.697,46 euro, si colloca intorno alla valutazione minima delle quotazioni O.m.i. di riferimento. Peraltro la presente analisi, vista come completamento di*

Per le concessioni a enti pubblici, ovvero a soggetti che si obblighino ad effettuare interventi di recupero edilizio, può essere applicato il canone ricognitorio[47].

Al patrimonio immobiliare regionale (demaniale o patrimoniale) si aggiunge il patrimonio agricolo forestale indisponibile[48]. Il 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 109.807 ettari (dai 332 nella provincia di Massa Carrara agli oltre 23.000 in provincia di Arezzo).

La gestione è affidata agli enti competenti (Unioni di comuni, comuni)[49] con il coordinamento dell'Ente Terre Regionali Toscane[50], sulla base di appositi Piani di gestione[51] 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)[52], lotta agli incendi boschivi (Aib) e gestione del patrimonio agricolo forestale regionale (Pafr)[53].

Nel 2017, sono stati assegnati 3,3 milioni di euro per la gestione e la valorizzazione ordinaria[54] del Pafr, e 2,7 milioni per altri interventi pubblici forestali ad esso riferiti, compresi gli interventi di prevenzione e lotta agli incendi boschivi. La Regione ha finanziato anche interventi di carattere straordinario con risorse recuperate da vetusti piani di alienazione, per un totale di poco più di 185.000 euro.

Gli utili di gestione finalizzati alla valorizzazione del Pafr, effettivamente realizzati e rendicontati obbligatoriamente dagli enti gestori, sono stati complessivamente pari a 3,4

---

quella iniziata lo scorso anno, rileva complessivamente introiti per canoni di oltre 1,53 milioni collocandosi all'interno del range individuato attraverso le valutazioni O.m.i., da un minimo di 1,32 ad un massimo di 2,30 milioni, denotando, mediamente, una buona efficienza nella gestione".

[47] Di importo fissato dal regolamento in 180 euro.

[48] Art. 31 l.r. n. 77/2004.

[49] Art. 29 l.r. n. 39/2000.

[50] L.r. n. 80/2012.

[51] Art. 30 l.r. n. 77/2004. I p.g., 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, dei fabbricati presenti, delle aziende agro-pastorali).

[52] L.r. n. 39/2000, art. 10.

[53] Al Pafr sono destinati anche gli utili che derivano dalla gestione di questi beni.

[54] 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.

milioni di euro. Nel corso dell'anno, sono stati inoltre alienati beni del Pafr, con un introito di circa 85 mila euro (in totale 8 lotti)[55].

La relazione sulla gestione, dà conto dei modesti[56] 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 potenziamento dei beni stessi[57], destinati interamente all'ente competente. L'elenco dei beni del patrimonio agricolo forestale[58] destinati alla vendita si attesta su un totale di 779 beni immobili classificati come edifici storici, fabbricati, fabbricati e annessi, fabbricati rurali e aie, ruderi e terreni; di questi, 221 risultano occupati in concessione, 504 liberi e 54 inutilizzati.

La successiva tabella 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)[59].

Tab. 9 - Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2013-2017. (in euro)

Proventi della gestione del patrimonio regionale		2013	2014	2015	2016	2017
Gestione demanio e patrimonio regionale – Cap. 31002	Residui	899.135	1.354.534	1.545.729	2.194.558	1.995.469
	Riscossioni residui	97.655	482.051	642.351	1.072.124	283.549
	Accertamenti	3.007.111	2.837.169	3.043.900	2.598.183	1.765.400
	Riscossioni competenza	2.454.058	2.142.615	1.659.408	1.818.275	1.542.308
Gestione patrimonio agricolo forestale Cap. 31004	Residui			1.875.353	1.875.353	1.875.353
	Riscossioni residui					
	Accertamenti		1.875.353			
	Riscossioni competenza					
Totale Proventi Gestione	Residui	899.135	1.354.534	3.421.082	4.069.911	3.870.822
	Riscossioni residui	97.655	482.051	642.351	1.072.124	283.549
	Accertamenti	3.007.111	4.712.522	3.043.900	2.598.183	1.765.400
	Riscossioni competenza	2.454.058	2.142.615	1.659.408	1.818.275	1.542.308

Fonte: rendiconti regionali anni 2013-2017.

[55] 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).

[56] In relazione, soprattutto, alle finalità da perseguire di cui all'art. 27 della l.r. n. 39/2000.

[57] Come previsto dall'art. 31 della l.r. n. 39/2000.

[58] Allegato D2 alla delibera n. 850 del 06/09/2016.

[59] 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, quantificati nella relazione ex art. 31 l.r. n. 77/2004 in 3,4 milioni, non risultano accertati al capitolo 31004 del rendiconto regionale.

Le somme accertate a consuntivo 2017 sul capitolo 31002, per proventi derivanti dalla sola gestione del demanio e patrimonio regionale, per un totale complessivo di appena 1,76 milioni, sono oltretutto in diminuzione sia rispetto al precedente esercizio, che al triennio 2013-2015.

2.3. Le alienazioni dei beni immobili

Le delibere della Giunta regionale n. 491 del 4 giugno 2012 e n. 682 del 30 luglio 2012, integrata dalla delibera n. 27 del 19 gennaio 2015, adottate ai sensi dell'articolo 20 della l.r. n. 77/2004, con le quali erano stati approvati gli elenchi dei beni da mantenere, quelli da valorizzare/riqualificare e quelli da permutare/alienare nel triennio 2012-2014, rispettivamente per il patrimonio immobiliare e quello agricolo forestale, hanno continuato a produrre effetti anche nel 2016, anno in cui è stata approvata la delibera di Giunta n. 463 del 17 maggio, di integrazione e aggiornamento degli elenchi allegati ai predetti atti[60]. Con la delibera n. 850 del 6 settembre 2016, la Regione ha approvato l'elenco dei beni del patrimonio immobiliare che si propone di vendere nel successivo triennio e, da ultimo, 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.

Nel corso dell'anno 2017 l'Ente ha pubblicato 4 bandi di vendita. Con il primo[61] è stato messo in vendita il complesso immobiliare di Villa Larderel; con il secondo[62] sono stati messi in vendita 11 complessi immobiliari (una unità immobiliare nel comune di Impruneta; una ex casa cantoniera nel comune di Cortona; una unità immobiliare nel comune di Pisa; 3 all'interno di una casa cantoniera nel comune di Serravalle Pistoiese; un immobile adibito ad ufficio nel comune di Firenze; un complesso colonico nel comune di Figline Incisa Valdarno; un fondo commerciale situato a Pistoia; una ex casa cantoniera nel comune di Rosignano Marittimo ed un complesso immobiliare situato a Grosseto); con il terzo bando[63] è stato messo in vendita un grande complesso immobiliare sito nel centro di Pisa (la seduta pubblica tenutasi nel gennaio 2018 è andata deserta); infine, con il quarto bando[64], sono stati posti in vendita 14 complessi immobiliari: 2 a Firenze, 1 ad Incisa Figline Valdarno, 1 a Pistoia, 1 a

[60] Allegato D - Beni da alienare. Patrimonio abitativo e patrimonio non abitativo; D1 – Beni di particolare pregio da alienare; D2 - Beni del patrimonio agricolo-forestale da alienare.
[61] D.d. n. 1897 del 22 febbraio 2017. Seduta andata deserta.
[62] D.d. n. 4399 dell'11 aprile 2017. È stato aggiudicato un solo bene.
[63] D.d. n. 15894 del 2 novembre 2017.
[64] D.d. n. 16727 del 15 novembre 2017.

Poppi, 1 a Badia Tedalda, 1 a Cortona, 1 a Pisa, 1 a Grosseto, 3 a Serravalle pistoiese, 1 a Follonica ed 1 ad Orbetello (le sedute pubbliche si sono tenute nei giorni 31 gennaio e 2 febbraio 2018[65]).

La tabella sottostante dà conto di quanto sopra descritto.

Tab. 10 - Bandi di vendita 2017. (in euro)

Decreto indizione gara		N. beni	Data gara	Beni aggiudicati	Prezzo aggiudicazio-ne	Accertamenti 2017		Accertamenti 2018
N.	Data					Caparra e anticipi	saldo	
1897	22/02/2017	1	20/03/2017	deserta				
4399	11/04/2017	11	26/05/2017	1 ex casa cantoniera Rosignano Marittimo	31.500	23.625	7.875	
15894	02/11/2017	1	31/01/2018	deserta				
16727	15/11/2017	14	31/01/2018	Complesso imm.re Firenze Via Pietrapiana	4.000.000			4.000.000
			31/01/2018	Fondo commerciale Pistoia Corso Gramsci	298.500			298.500
			02/02/2018	Unità immobiliare - ufficio - Follonica	43.000			43.000

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

La tabella seguente mostra gli immobili relativi ai 10 contratti di compravendita stipulati nel corso del 2017, di cui 9 si riferiscono ad immobili messi all'asta nel corso dell'anno precedente[66].

[65] Nella prima è stato aggiudicato l'immobile in Firenze, via Pietrapiana n. 30 e via di Mezzo n. 17, per euro 4.000.000; nella seconda il fondo commerciale situato a Pistoia, Corso Gramsci n. 112, per euro 298.500; nella terza l'unità immobiliare adibita ad ufficio in Follonica, via Bicocchi n. 33/b, per euro 43.500.

[66] Dg.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. 491/2012, 682/2012 e 27/2015.

Tab. 11 - Dismissioni 2017 in dettaglio. (in euro)

Tipo di immobile	Destinazione	Località	Valore Registri Tit. III	Anno del bando di gara	Prezzo di vendita
Non residenziale	Ufficio	Firenze	391.526	2016	563.000
Non residenziale	Ufficio	Firenze	329.706	2016	541.000
Terreno	Terreno agricolo	Loro Ciuffenna	3.372	2016	15.500
Terreno	Terreno agricolo	Capalbio	0	2016	950
Terreno	Terreno agricolo	Capalbio	0	2016	1.000
Terreno	Terreno agricolo	Capalbio	0	2016	1.400
Terreno	Terreno agricolo	Capalbio	0	2016	1.000
Terreno	Terreno agricolo	Capalbio	0	2016	2.100
Terreno	Terreno agricolo	Capalbio	0	2016	664
Non residenziale		Impruneta	27.363.753	2016	9.130.000

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

Considerazioni specifiche per l'entità del valore di vendita merita il decimo contratto[67], stipulato dalla Regione per il "conferimento e vendita" al fondo italiano immobiliare Fia "i3Università"[68], gestito da Invimit Sgr S.p.a., del complesso immobiliare denominato "Villa Larderel"[69], la cui vendita con offerta al pubblico, come detto, era andata deserta nel marzo del 2017.

Successivamente la Regione e Invimit Sgr S.p.a. hanno posto in essere un'operazione mista[70] di apporto, compravendita e trasferimento del bene al Fia immobiliare riservato "i3 - Università", gestito dalla stessa S.p.a.

La stima del bene, effettuata da un esperto indipendente del Fondo e ritenuta congrua dalla Direzione provinciale dell'Agenzia delle entrate, è risultata pari a 9.130.000 euro.

A seguito dell'apporto, sono state emesse a favore della Regione 13,243 quote del Fondo[71] per un valore complessivo di 6.391.337,33 euro (pari al 70 per cento del valore immobiliare); il restante valore di 2.738.662,67 euro è stato trasferito al momento della sottoscrizione della compravendita.

[67] D.d. n. 8395 del 15 giugno 2017.
[68] L'i3-Università è a livello nazionale un fondo immobiliare di tipo chiuso, riservato, che investe principalmente in beni immobili destinati ad edilizia universitaria (anche residenziale) di proprietà o in gestione alle Università, Enti pubblici o dello Stato, destinati ad edilizia universitaria o di enti di ricerca. Il suo obiettivo principale è quello di creare valore sugli immobili apportati attraverso l'ottimizzazione della redditività e la valorizzazione o la riconversione degli immobili meno appetibili, attraverso interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.
[69] Un complesso immobiliare edificato per una superficie lorda pari a 13.328 mq, cui si aggiungono aree non edificate per 69.882 mq.
[70] Ai sensi del combinato disposto dei commi 4 e 8-*ter* dell'art. 33 della legge 15 luglio 2011, n. 111.
[71] Con valore nominale unitario di 482.620,051.

L'operazione trae origine dall'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 2016[72]. Le manifestazioni d'interesse precedono l'eventuale bando, costituendo uno strumento per sondare il mercato, determinare un *range* per il prezzo base della futura asta e individuare i più efficaci utilizzi delle strutture. Con decreto dirigenziale n. 3643 del 31 maggio 2016, l'avviso è stato, a suo tempo, pubblicato sul sito della Regione Toscana, al fine di darne la massima diffusione. Successivamente, la delibera n. 867 del 6 settembre 2016 prendeva atto delle 10 manifestazioni d'interesse pervenute. La più rilevante è stata quella della Invimit Sgr S.p.a.[73] che, attraverso il proprio fondo d'investimento immobiliare "i3-Università", opzionava 4 dei più rilevanti investimenti - Villa Larderel, Villa Basilewsky, Villa Fabbricotti e Via Pietrapiana - oltre a diversi immobili del patrimonio delle Aziende sanitarie, come l'ex Ospedale Meyer di Firenze.

In particolare, per Villa Larderel, unico immobile per il quale le finalità dell'offerente coincidevano con la destinazione d'uso attuale della struttura ed il valore a base d'asta era definito[74], era possibile avviare la procedura d'asta, all'esito della quale, in caso di mancata aggiudicazione, l'immobile doveva essere conferito nel fondo immobiliare chiuso "i3-Università" gestito da Invimit Sgr S.p.A. La conclusione dell'operazione è stata già ampiamente sopra descritta.

Le procedure per gli altri cespiti immobiliari "opzionati" da Invimit seguiranno alle necessarie varianti urbanistiche delle relative destinazioni d'uso.

Sempre nel 2016 sono state ricevute manifestazioni di interesse anche per immobili di minor pregio quali: porzione di immobile ad uso commerciale nel viale Gramsci a Pistoia; porzione di immobile ad uso commerciale in via Cavour Firenze; ex casa cantoniera in Badia

---

[72] L'atto prevede anche manifestazioni di interesse per l'acquisto di beni appartenenti alle Aziende sanitarie locali (all. B).

[73] Invimit Sgr (Investimenti Immobiliari Italiani Sgr S.p.a.), è una società il cui capitale è interamente detenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze. L'obiettivo di Invimit Sgr è cogliere le opportunità derivanti dal generale processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, attraverso l'istituzione, l'organizzazione e la gestione di fondi comuni di investimento chiusi immobiliari, come previsto dagli articoli 33 e 33-*bis* del decreto legge n. 98/2011. Invimit Sgr opera all'interno di un più ampio processo di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio dello Stato, degli enti pubblici territoriali e dagli altri enti pubblici, perseguendo anche l'obiettivo (per quanto concerne, in particolare, lo Stato e gli enti pubblici territoriali) di contribuire alla riduzione dello *stock* del debito pubblico.

[74] La Invimit SGR S.p.a. aveva offerto 9,13 milioni per l'acquisizione al proprio fondo immobiliare chiuso. La valutazione era stata confermata come congrua dall'Agenzia delle entrate - Direzione centrale osservatorio Mercato Immobiliare e Servizi Estimativi il 1/12/2016.

Prataglia Arezzo; immobile sito in via Zamenhoff a Pistoia; ex Ospedale Luco del Mugello (Firenze).

Con la decisione n. 29 del 17 febbraio 2017, prendendo atto delle citate manifestazioni di interesse, la Giunta disponeva di bandire altrettante aste pubbliche, prevedendo che, in caso di mancata aggiudicazione, gli immobili venissero conferiti al fondo d'investimento della Invimit.

Si segnala che il complesso immobiliare sito in Firenze, via Pietrapiana, come descritto nella tabella "Bandi pubblicati nel 2017" sopra riportata, è stato aggiudicato nel 2018.

Nel 2017 non si è registrata alcuna manifestazione di interesse, né per gli immobili appartenenti alla Regione, né per quelli in titolarità alle Aziende sanitarie della Toscana.

Tab. 12 - Contratti stipulati ed introiti dal 2012 al 2018 - programmazione 2012/2017. (in euro)

Immobile	Anno gara	Prezzo di vendita	Anno di imputazione dei proventi					Totale proventi
			Dal 2012 al 2014	2015	2016	2017	2018	
Ex casa cantoniera Castiglion D'Orcia (SI)	2012	69.900	69.900					69.900
Terreno Loc. Quercialta - Manciano (GR)	2012	2.300	2.300					2.300
Terreni (2). Loc. Torre Palazzi - Capalbio (GR)	2012	4.700	4.700					4.700
Terreni (2). Loc. Ristonchia - Castiglion Fiorentino (AR)	2012	900	900					900
Porzione di terreno. Magliano in Toscana (GR)	2013	2.600	2.600					2.600
Terreno Comune Manciano (GR)	2014	2.000	2.000					2.000
Complesso immobiliare Via G. Modena, 13 - Firenze	2014	3.919.000	1.567.600	2.351.400				3.919.000
Terreni (2) Loc. Montiano - Comune di Manciano	2014	9.000	4.320	4.680				9.000
Terreno Comune di Massa	2014	4.700		4.700				4.700
Terreno Comune Manciano (GR)	2014	3.000		3.000				3.000
Terreni (2) Comune Magliano in Toscana (GR)	2014	6.500			4.380			4.380
Porzione complesso immobiliare Via Verdi, 16 – Firenze	2015	520.500		520.500				520.500
Immobile non residenziale Firenze	2015	401.000			401.000			401.000
Immobile non residenziale 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 immobiliare 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
Totali			**1.654.320**	**520.500**	**986.588**	**9.161.500**	**4.341.500**	**19.032.568**

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

Ai 10 bandi per la vendita di 56 immobili, pubblicati nel periodo 2012-2016, si aggiungono i quattro approvati nel 2017[75].

[75] Bandi approvati con decreti dirigenziali n. 1897, 4399, 15894 e 16767 del 2017.

Come risulta dalla tabella precedente, gli introiti da alienazione per le vendite effettuate fino al 31/12/2017 ammontano a circa 14,7 milioni, cui si aggiungono le aggiudicazioni 2018 per 4,3 milioni, per un totale di 19 milioni.

In sintesi, come mostra la tabella che segue, i beni immobili alienati nell'esercizio 2017 e nei primi mesi del 2018, aggiungendosi a quelli venduti nel periodo 2012-2016, portano il totale delle dismissioni a 34 cespiti, superando di poco il 27 per cento della programmazione 2012-2018. Risultano comunque ancora da alienare 90 immobili su 124, quasi il 73 per cento.

Tab. 13 - Programma dismissioni 2012-2018. Stato di realizzazione.

Beni	In vendita (a)	Venduti (b)	Invendibili (d)	Da alienare (e= a-b-d)
Abitativo	38	3	0	35
Non abitativo	46	9	0	37
Terreni	40	22	0	18
Totali	**124**	**34**	**0**	**90**

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: nel 2014, 2015 e 2016 non risulta realizzato alcun provento dalla dismissione dei beni del patrimonio agricolo-forestale (cap. 44004), mentre nel 2017 si registra un modesto introito di 53 mila euro.

Per quanto riguarda il capitolo 44007 "proventi derivanti da cessione di terreni"[76], gli accertamenti dell'ultimo biennio risultano pari a circa 33 mila euro, registrati quasi per il 73 per cento nel 2016.

[76] Capitolo di bilancio introdotto dall'anno 2016.

Tab. 14 - Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2012-2017. (in euro)

Proventi del patrimonio regionale		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale
Alienazione di beni del patrimonio agricolo forestale Cap. 44004	Residui	44.888	112.266					157.154
	Riscossioni residui	44.888	112.266					157.154
	Accertamenti	1.487.674	81.900				53.300	1.622.874
	Riscossioni competenza	1.375.408	81.900					1.457.308
Alienazione di beni del patrimonio immobiliare Cap. 44003	Residui	86.437	6.013	17.989	18.490	6.013	146.016	280.958
	Riscossioni residui	80.424			12.477	827.180	140.003	1.047.607
	Accertamenti	544.809	74.922	1.652.620	2.877.913	967.183	3.645.488	9.762.935
	Riscossioni competenza	544.809	62.945	1.652.120	2.871.900	827.180	3.645.488	9.604.442
Proventi derivanti da cessioni di terreni Cap. 44007	Residui							0
	Riscossioni residui							0
	Accertamenti					23.785	8.829	32.614
	Riscossioni competenza					23.785	8.829	32.614
Totale proventi dismissioni	**Residui**	**131.326**	**118.279**	**17.989**	**18.490**	**6.013**	**146.016**	**438.113**
	Riscossioni residui	**125.313**	**112.266**	**0**	**12.477**	**827.180**	**140.003**	**1.204.762**
	Accertamenti	**2.032.483**	**156.822**	**1.652.620**	**2.877.913**	**967.183**	**3.707.617**	**11.394.638**
	Riscossioni competenza	**1.920.217**	**144.845**	**1.652.120**	**2.871.900**	**827.180**	**3.654.317**	**11.070.579**

Fonte: rendiconti regionali anni 2012-2017.

Gli accertamenti per alienazioni del patrimonio immobiliare al capitolo 44003, in totale pari a circa 9,76 milioni[77] dal 2012 al 2017, sono stati realizzati, come accennato, per la maggior parte tra il 2014 e nel 2015; tuttavia, nel 2017 si osserva un positivo incremento. Quelli relativi ai beni del patrimonio agricolo forestale sono stati realizzati quasi totalmente nel biennio 2012- 2013 (nel 2017, solo il 3,28 per cento).

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.

[77] Dal 2012 al 2017 sono stati realizzati circa 14,7 milioni dalle alienazioni programmate, come mostrato dalla tabella "Contratti stipulati ed introiti dal 2012 al 2018 - programmazione 2012/2017". Il dato contabile degli accertamenti iscritti, nello stesso periodo, ai capitoli 44003 e 44004 (9,8 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 2017 sono stati alienati beni del Pafr, che hanno determinato un introito di circa 85 mila euro (in totale 8 lotti)[78].

2.4. Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare

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

Nelle due tabelle che seguono, si riporta l'elenco degli interventi programmati ed il loro stato di attuazione.

Tab. 15 - Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2017. Art. 11 l.r. n. 77/2004. (in euro)

Immobile	Oggetto dei lavori	Valore dell'intervento (euro)	Stato di attuazione al 31/12/2017
Pisa loc. Ospedaletto	Archivio U.T.G.C. della costa CUPD54E16000340002	400.000	Lavori di adeguamento del primo piano della sede di Ospedaletto (PI) al fine di adibirlo ad uso di uffici istituzionali. Importo programmato
		281.483	Importo dei lavori affidati. Intervento in corso di esecuzione.

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

Tab. 16 - Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2017. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

Immobile	Oggetto del progetto	Stato di attuazione al 31/12/2017
Archivio Ospedaletto/Ex mercato ortofrutticolo. Pisa	La valorizzazione e riqualificazione dell'ampia area urbana in proprietà è stata ottenuta con l'inserimento, nei corpi di fabbrica ivi esistenti, di sedi e uffici regionali previo recupero edilizio degli stessi. In essi hanno trovato collocazione la sede dell'Ufficio del Genio civile di Pisa ed il suo archivio corrente. Sono state completate e collaudate le opere di adeguamento funzionale dell'area esterna in pertinenza.	Nel 2017 sono stati affidati i lavori inerenti l'intervento di recupero del primo piano dell'esistente corpo di fabbrica denominato "Ex palazzina direzionale". Con questo intervento, attualmente in esecuzione, sarà così completato il "recupero", a fini istituzionali, dell'intero immobile.

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

Nel corso del 2017, il numero degli interventi si è ridotto in modo drastico; negli ultimi anni le norme sul contenimento dell'indebitamento e quelle sul pareggio di bilancio hanno

[78] 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, c. 3.

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 hanno infatti comportato la decisione di porre in vendita immobili per i quali erano previsti interventi di recupero e/o riqualificazione (Villa Basilewsky, Stalla del Buontalenti)[79], nonché altri immobili per i quali erano previsti di interventi di vasta entità (ad esempio, Villa Larderel)[80].

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 nel loro profilo finanziario ed economico-patrimoniale. Dopo l'avvio della nuova contabilità economico patrimoniale, iniziata nel 2016 con la riclassificazione delle voci del precedente conto del patrimonio risultanti alla data del 31 dicembre 2015, il 2017 è il primo anno di gestione a regime della contabilità economico patrimoniale.

Nel corso del 2017 si registra un miglioramento del saldo patrimoniale del 13,4 per cento (-2.632 milioni il 1/1/2017; -2.281 milioni il 31/12/2017), anche per effetto dell'accantonamento a patrimonio netto del risultato d'esercizio 2017, positivo per 268 milioni.

Quanto al conto economico, il risultato positivo è, peraltro, in forte contrazione rispetto al 2016, quando chiudeva a +477 milioni. Il calo è dovuto principalmente al ridimensionamento del saldo della gestione straordinaria, il cui valore si è ridotto, nel 2017, di 250 milioni rispetto al precedente esercizio, principalmente per le operazioni di riaccertamento dei residui in contabilità finanziaria. La reimputazione agli esercizi futuri di spese inizialmente programmate per il 2017, ovvero dalla registrazione nell'esercizio di impegni finanziari di anni precedenti, impedisce di formulare valutazioni prospettiche sul trend di variazione dei risultati d'esercizio e, di conseguenza, sulle prospettive di miglioramento del saldo patrimoniale.

Nel corso dell'esercizio 2017, l'Ente ha proseguito l'attività di verifica e stima dei beni immobili, generando un consistente aumento di valore delle immobilizzazioni materiali.

---

[79] D.g.r. n. 850/2016 - Allegato "D".
[80] D.g.r. n. 850/2016 - Allegato "D". Primo bando di vendita anno 2017.

Per quanto riguarda la gestione dei beni patrimoniali utilizzati da terzi si è rilevato che 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 legge n. 431/1998. L'istruttoria ha accertato l'esistenza di apposite stime tecniche per la determinazione dei canoni degli immobili utilizzati da terzi, i cui valori risultano sostanzialmente coerenti con quelli pubblicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare (O.m.i.).

Quanto ai programmi di alienazione del patrimonio immobiliare non strumentale, nel corso dell'anno 2017 l'Ente ha pubblicato 4 ulteriori bandi di vendita che si aggiungono ai 10 pubblicati nel periodo 2012-2016, per un totale di 124 beni, di cui alla fine del 2017 ne risultavano alienati 34, poco più del 27 per cento dell'intera programmazione. Gli introiti si assestano, complessivamente, a circa 19 milioni. La cifra comprende il ricavato della vendita del complesso immobiliare di Villa Larderel, per 9,13 milioni, realizzata attraverso il conferimento del bene al fondo immobiliare Fia "i3Università", gestito da Invimit Sgr S.p.A. L'introito effettivo è pari, peraltro, a 2,73 milioni, il resto essendo costituito da quote di partecipazione al relativo fondo immobiliare.

Gli interventi di riqualificazione e manutenzione straordinaria degli immobili si sono ulteriormente ridotti nel 2017. Le difficoltà nell'acquisizione di risorse da utilizzare per investimenti, dovuta anche alle norme sul contenimento dell'indebitamento e quelle sul pareggio di bilancio, hanno infatti comportato la decisione di porre in vendita immobili per i quali erano previsti interventi di recupero e/o riqualificazione (Villa Basilewsky, Stalla del Buontalenti), nonché altri immobili per i quali erano previsti di interventi di vasta entità (Villa Larderel).

CAPITOLO VI
LE POLITICHE REGIONALI

Sommario: **1. Le politiche sanitarie.** - 1.1 Premessa. - 1.2. La spesa sanitaria 2017: dati previsionali e consuntivo. - 1.3. L'andamento delle entrate nel triennio 2015-2017. - 1.4. L'andamento delle uscite nel triennio 2015-2017. - 1.5. Gli investimenti diretti. - 1.6. Le opere in *Project financing* nella sanità toscana. - 1.6.1. Il *Project* di Empoli. - 1.6.2. Il *Project* di Careggi. - 1.7. I risultati del Ssr toscano nel periodo 2012/2015. - 1.7.1 L'esercizio 2012. - 1.7.2. L'esercizio 2013. - 1.7.3. L'esercizio 2014. - 1.7.4. L'esercizio 2015. - 1.8. La perimetrazione della spesa sanitaria e la sua evoluzione. - 1.8.1. La contabilizzazione della spesa sanitaria del 2017 e le sue criticità. - 1.8.2. L'evoluzione della perimetrazione della spesa relativa al debito nel rendiconto regionale a partire dal 2011 - 1.8.3. La mobilità della perimetrazione del rendiconto regionale. - 1.8.4 Discontinuità nella movimentazione dei conti. - 1.9. Osservazioni conclusive. **2. La gestione delle politiche di coesione in cofinanziamento europeo.** - 2.1. Premessa. - 2.2. La programmazione 2007-2013. - 2.3 La programmazione 2014-2020. - 2.3.1 Il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr). - 2.3.2. Il Fondo sociale europeo (Fse). - 2.3.2.1.. Il programma Garanzia Giovani. - 2.3.3. Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr). - 2.3.4. Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp). - 2.3.5. Il programma interregionale Italia-Francia marittimo. - 2.4. Sistema di gestione e controllo nella programmazione 2014-2020. - 2.5. Considerazioni conclusive.

1. Le politiche sanitarie

1.1. Premessa

Il vigente ordinamento del Servizio sanitario nazionale (Ssn) prevede due livelli 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) garantendo l'erogazione delle prestazioni comprese nei Lea.

Nell'ambito di tale assetto istituzionale, il sistema si prefigge di incentivare le regioni - responsabili della programmazione, organizzazione e gestione dei servizi sanitari sul territorio - a perseguire recuperi di efficienza ed efficacia nell'erogazione dei Lea, nel presupposto di massimizzare il soddisfacimento dei bisogni sanitari dei cittadini compatibilmente con le risorse assegnate per tale funzione[81].

[81] Gli strumenti impiegati sono, essenzialmente, le Intese Stato-Regioni in materia sanitaria, il Sistema di monitoraggio delle performance regionali e dei conti nazionali, i Piani di rientro regionali e degli Enti del SSN, il Sistema tessera sanitaria (Sistema Ts) nonché le disposizioni concernenti la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi.

L'attività di monitoraggio dei conti della sanità ha avuto un forte impulso già a partire dall'anno 2001[82]. Sulla base di quanto disposto dall'art. 117 della Costituzione, infatti, la tutela della salute è materia concorrente tra Stato e regioni, secondo le rispettive competenze. In particolare, allo Stato compete il monitoraggio dell'effettiva erogazione dei Lea, in condizioni di efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale; pertanto, il monitoraggio dei conti del Ssn costituisce la base per la verifica del rispetto della garanzia dell'equilibrio annuale di bilancio da parte delle regioni, che costituisce elemento fondamentale nell'ambito del "sistema premiale" in sanità.

A partire dai dati di conto economico (Ce) di ciascun trimestre e sulla base delle ulteriori informazioni desunte dalla verifica trimestrale, vengono elaborate delle proiezioni del risultato di esercizio di fine anno. Nel caso si profili un disavanzo, la regione è invitata a porre in essere tutte le iniziative per ricondurre la spesa entro i livelli programmati ovvero, limitatamente alle regioni non in piano di rientro, ad adottare le misure di copertura tali da assicurare al Ssr il conferimento di risorse proprie aggiuntive per coprire il disavanzo.

A tal proposito, il d.lgs. n. 118/2011, riguardante l'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, costituisce - a partire dall'anno 2012 - un ulteriore strumento di conoscenza e comparabilità della spesa sanitaria per l'introduzione di procedimenti contabili omogenei perciò stesso confrontabili, nonché, regole contabili specifiche del settore sanitario e disposizioni dirette a garantire un'agevole individuazione dell'area del finanziamento sanitario, attraverso, ad esempio, l'istituzione della Gestione sanitaria accentrata (Gsa); la perimetrazione, nell'ambito del bilancio regionale, delle entrate e delle uscite relative alla sanità; la trasparenza dei flussi di cassa relativi al finanziamento sanitario, mediante accensione di conti di tesoreria specifici, intestati alla sanità.

1.2. La spesa sanitaria 2017: dati previsionali e consuntivo

L'analisi sulla spesa sanitaria per il 2017 si svolgerà attraverso l'esame dei dati di sintesi della spesa preventivata e dei risultati ottenuti a consuntivo, procedendo, nel dettaglio, ad esaminare l'andamento delle entrate e delle spese sanitarie attraverso la comparazione degli accertamenti, degli impegni e degli investimenti nel triennio 2015/2017.

[82] Con l'Accordo dell'8 agosto 2001 e conseguentemente ai nuovi assetti istituzionali delineati, nello stesso anno, dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Nella relazione al bilancio di previsione 2017, redatta ai sensi dell'art. 1, c. 3 del d.l. n. 174/2012, da parte del Collegio dei revisori è stata data la seguente rappresentazione alle voci relative alla spesa sanitaria, secondo i dettami dall'art. 20, c. 1 del d.lgs. n. 118/2011; ad essa è stata affiancata, per un immediato confronto, la relazione afferente al consuntivo.

Dall'esame dei dati emerge che il finanziamento sanitario ordinario corrente, a fronte di una previsione di entrata per il 2017 di 6,916 miliardi, evidenzia un risultato a consuntivo di 6,923 miliardi, con uno scostamento di 6,5 milioni di poco inferiore all'1 per cento.

E' da rilevare come, in sede di preventivo, il bilancio, come evidenziato nella tabella che segue, non riporta alcuna voce a titolo di disavanzo sanitario pregresso, e nello stesso questionario, viene dichiarato che "*Alla data di predisposizione del bilancio di previsione 2017 27 dicembre 2016 - non risultano evidenziati disavanzi sanitari pregressi*".

In sede di consuntivo, è invece stata registrata una entrata per il finanziamento regionale del disavanzo pregresso pari a 64,4 milioni ed una uscita – sempre per la medesima finalità – di 122 milioni.

Tab. 17 - Bilancio di previsione e consuntivo 2017. (in euro)

Entrate	Previsione	Consuntivo	Spesa	Previsione	Consuntivo
Finanziamento sanitario ordinario corrente	6.916.000.000	6.922.548.454	Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei Lea, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il *pay back*	6.916.000.000	6.922.548.454
Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente			Spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai Lea		
Finanziamento regionale del disavanzo pregresso		64.376.941	Spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso		122.190.658
Finanziamento per investimenti in ambito sanitario			Spesa per investimenti in ambito sanitario		
- di cui investimenti per l'edilizia sanitaria			*- di cui investimenti per l'edilizia sanitaria*		

Fonte: questionario sul bilancio di previsione 2017/2019 dati a consuntivo Direzione programmazione e bilancio della D.G. della Giunta regionale.

A tal riguardo, emerge che il Tavolo di monitoraggio dei conti del sistema sanitario del 5 aprile 2017 aveva rilevato alla Regione Toscana la necessità di coprire un disavanzo emergente, al IV trimestre 2016, di 88,594 milioni, con ulteriori risorse.

La Regione, con d.d. n. 3773 del 28 marzo 2017, conferiva la copertura con risorse regionali per 88,867 milioni.

A seguito di ciò, il Tavolo sanciva la mancata sussistenza dei presupposti per l'avvio della procedura di diffida prevista per le regioni che, a seguito monitoraggi trimestrali, presentavano, dopo il IV trimestre, disavanzi non coperti della spesa sanitaria di cui all'art. 1, c. 174, della legge n. 311/2004 s.m.i. Concludeva che, il disavanzo sul finanziamento ordinario, incrementato delle maggiori entrate proprie rispetto a quelle cristallizzate e inglobate nel livello di finanziamento, risultava pari all'1,2 per cento e, avendo l'Ente assicurato l'equilibrio economico, non si erano verificate le condizioni per la presentazione del piano di rientro triennale, di cui all'art. 2, c. 77 della legge n. 191/2009[83].

Al riguardo, si evidenzia come il bilancio consolidato sanitario relativo all'anno 2016, ancorché non ancora approvato, presente in Bdap, mostri un risultato negativo della gestione sanitaria pari a 38,42 milioni ed una perdita portata a nuovo, in aumento rispetto all'esercizio precedente, di oltre 21 milioni (corrispondente alla perdita dell'anno 2015 che sembrerebbe non essere stata ripianata). Si osserva, in proposito, come gli impegni presi a copertura di tali perdite richiesti dal Tavolo di monitoraggio, assunti con d.d. del 28 marzo 2017 n. 3773 per un ammontare complessivo di 88,9 milioni, non risultino, a tutto il 2017, ancora liquidati. Alla stessa data, non risulta neanche liquidato l'impegno pari a 40 milioni, a copertura del disavanzo sanitario riferito all'esercizio 2015.

1.3. L'andamento delle entrate nel triennio 2015-2017

Passando all'esame delle entrate del finanziamento sanitario nel triennio 2015-2017, emergono i seguenti risultati.

Un primo totale parziale rappresentato dal finanziamento ordinario corrente, corrispondente a circa 6,765 miliardi nel 2015, evidenzia nel 2016 una leggera flessione pari

---

[83] *È definito quale standard dimensionale del disavanzo sanitario strutturale, rispetto al finanziamento ordinario e alle maggiori entrate proprie sanitarie, il livello del 5 per cento, ancorché coperto dalla regione, ovvero il livello inferiore al 5 per cento qualora gli automatismi fiscali o altre risorse di bilancio della regione non garantiscano con la quota libera la copertura integrale del disavanzo. Nel caso di raggiungimento o superamento di detto standard dimensionale, la regione interessata è tenuta a presentare entro il successivo 10 giugno un piano di rientro di durata non superiore al triennio, elaborato con l'ausilio dell'Agenzia italiana del farmaco (Aifa) e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, per le parti non in contrasto con la presente legge, che contenga sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza, per renderlo conforme a quello desumibile dal vigente piano sanitario nazionale e dal vigente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di fissazione dei medesimi livelli essenziali di assistenza, sia le misure per garantire l'equilibrio di bilancio sanitario in ciascuno degli anni compresi nel piano stesso.*

all'1,05 per cento (6,694 miliardi), mentre nel 2017 registra un leggero aumento dello 0,67 per cento, attestandosi, come valore assoluto, a 6,738 miliardi.

Tab. 18 - Accertamenti del finanziamento sanitario nel triennio 2015/2017. (in euro)

Capitolo	Descrizione	2015	2016	2017
	Finanziamento ordinario corrente			
11029	Irap - Imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	1.706.034.586	1.065.035.563	1.258.963.529
11030	Addizionale regionale le sull'Irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	561.953.702	580.312.117	572.644.405
12009*	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	4.497.041.944	4.616.041.223	4.744.777.232
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000		432.868.526	148.655.066
22473	Trasferimenti dallo stato per quota di fondo sanitario nazionale			11.674.218
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del Ssn (art. 2, c. 67 bis l 191/2009, d.lgs. 149/2011)			2.072.043
	Totale parziale	***6.765.030.232***	***6.694.257.430***	***6.738.786.493***
	Variazioni finanziamento ordinario corrente rispetto all'anno precedente		**-1,05%**	**0,67%**
	Mobilità e pay back			
12011*	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	148.442.391**	310.141.493	346.700.869
26888	Mobilità sanitaria extraregionale passiva		- 175.113.801	- 192.513.478
24077	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza spesa farmaceutica	202.268.305	89.522.065	29.574.570
	Totale parziale	***350.710.696***	***224.549.757***	***183.761.961***
	Variazioni totale mobilità extraregionale e *pay back* rispetto all'anno precedente		**-35,97%**	**-18,16%**
	Totale finanziamento sanitario	**7.115.740.928**	**6.918.807.187**	**6.922.548.454**
	Variazioni totale finanziamento sanitario rispetto all'anno precedente		**-2,77%**	**0,05%**
	Finanziamento del disavanzo sanitario			
11032	Tassa automobilistica finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	12.954.018	44.860.441	44.529.000
32096	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri capitoli di entrata	247.939	131.015	19.847.941
	Totale finanziamento del disavanzo sanitario	**13.201.957**	**44.991.456**	**64.376.941**
	Variazioni finanziamento sanitario perdite pregresse rispetto all'anno precedente		**240,79%**	**43,09%**
	Totale risorse	**7.128.942.885**	**6.963.798.644**	**6.986.925.395**
	Variazioni del totale finanziamento rispetto all'anno precedente		**-2,32%**	**0,33%**

*Capitolo costituito dall'esercizio 2016.
**Saldo attivo mobilità.
Fonte: Direzione programmazione e bilancio della D.G. della Giunta regionale.

Con riguardo, invece, alla quota di finanziamento che viene remunerata dai saldi della mobilità extraregionale e della compartecipazione al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica a cura del sistema privato - c.d. *pay back* -, si sottolineano le seguenti evidenze.

In primo luogo, è utile osservare che nel 2015, il saldo della mobilità extraregionale non trovava separata evidenza nel piano dei conti regionale, non essendo stato costituito un capitolo che accogliesse la remunerazione della mobilità extraregionale attiva.

Solo a partire dal 2016, la Regione ha dato attuazione alle previsioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, relativamente a tale voce del rendiconto, con la creazione del capitolo 12011.

In sede istruttoria la Regione ha comunicato che, fino al 2015, la stessa era contabilizzata tra i capitoli del Fsr e che in quell'anno veniva quantificata in 148.442.391 euro; in particolare, i relativi fondi risultavano inclusi nel cap. 12009 "Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria", che reca accertamenti per 4.677.677.232 euro.

Nel 2016 si osserva, pertanto, una flessione della medesima spesa, poiché i capitoli 12011 e 26888 presentano un saldo attivo di poco più di 135 milioni, destinato a crescere nuovamente nel 2017, con un saldo di 154.187.391 euro.

Con riferimento al *pay back*, invece, la tabella mostra un totale parziale che include la quota incassata dal sistema privato, in forte riduzione nel triennio per effetto del contenzioso con le aziende farmaceutiche di cui si attende l'esito definitivo.

In ogni caso, è da sottolineare come, nel 2016, si assiste ad una forte riduzione che raggiunge quasi il 36 per cento. La flessione di tale voce continua nel 2017, attestandosi al 18,16 per cento, rispetto all'anno precedente, come conseguenza della riduzione della quota di *pay back* attesa.

Nel complesso, dunque, nel 2016 il totale del finanziamento sanitario ordinario corrente registra una notevole riduzione (-2,77 per cento, pari, in valore assoluto a -196.933.741 euro), per poi rimanere sostanzialmente stabile nel 2017, rilevando un incremento dello 0,05 per cento.

La riduzione delle risorse viene bilanciata da un crescente finanziamento del disavanzo sanitario pregresso (terzo saldo parziale rappresentato in tabella), per il quale si evidenzia un andamento crescente attestandosi, nel 2016, al 240,79 per cento e, dopo tale forte impennata, ad un'ulteriore crescita del 43,09 per cento nel 2017.

Il complesso di tutte le risorse nel triennio presenta un andamento altalenante, con una iniziale riduzione (viene solo parzialmente bilanciata la minore entrata per *pay back* con finanziamenti regionali destinati a coprire le perdite conseguite), passando da 7,128 miliardi del 2015 a 6,963 miliardi del 2016 (flessione del 2,32 per cento) ed un lieve incremento nel 2017, 6,986 miliardi, pari allo 0,33 per cento rispetto all'anno precedente.

L'impennata del finanziamento di perdite pregresse è, pertanto, il primo sintomo dei mancati incassi per *pay back*.

1.4. L'andamento delle uscite nel triennio 2015-2017

Sul fronte della spesa, le variazioni intervenute nel triennio sono esposte nelle tabelle che seguono, con specifico dettaglio dei relativi capitoli.

La spesa sanitaria corrente, nel complesso, rimane sostanzialmente invariata, registrando incrementi pari all'1,17 per cento nel 2016 e allo 0,67 per cento nel 2017; in termini assoluti, rispettivamente pari a 6,694 miliardi nel 2016 e a 6,739 miliardi nel 2017. Se si considerano anche i saldi derivanti dalla mobilità e il *pay back*, le spese subiscono una leggera flessione (da intendere come un peggioramento, trattandosi del rimborso a favore delle aziende sanitarie della quota di *pay back*); si osserva, in particolare, che nel 2015 la Regione ha rimborsato alle aziende sanitarie e ospedaliere una quota di *pay back* superiore a quella accertata in entrata (il saldo negativo è pari a oltre 28,4 milioni: vds. il capitolo in entrata 24077, nella tabella che precede).

Sempre con riguardo alla spesa corrente si osservano, nel triennio, andamenti in forte crescita relativamente ai capitoli 24047 *"Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici"* e 24136 *"Interventi istituzionali in sanità"*: in proposito, in sede istruttoria, la Regione ha specificato le ragioni del *"forte incremento nel triennio a seguito della diversa gestione delle risorse. La nuova gestione vede, ogni impegno di spesa presente sugli altri capitoli e non andato a buon fine (cioè non speso e non più spendibile nell'anno), confluire sul 24047 e 24136 a fine anno. Le risorse confluite sono destinate al sistema a titolo indistinto"*.

Si osserva, inoltre, che il cap. 24346 *"Trasferimenti correnti agli enti del servizio sanitario regionale"* non è stato più movimentato a partire dal 2016, mentre i capitoli 24445 e 24446 sono stati introdotti nel 2017, recanti rispettivamente *"Trasferimenti ad aziende ed enti del Ssr per il finanziamento dei Lea"* e *"Trasferimenti ad aziende ed enti del Ssr della quota premiale (art. 2, c. 67 bis l. n. 191/2009 e art. 9 c. 2 d.lgs. n. 149/2011)"*.

Tab. 19 - Impegni della spesa sanitaria nel triennio 2015/2017. (in euro)

Capitolo	Descrizione	2015	2016	2017
25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	3.137.747.771,06	3.187.563.319,33	3.145.799.906,01
25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera	2.482.745.784,33	2.525.993.573,81	2.522.387.986,88
25000	Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva	296.636.402,90	300.713.520,70	300.284.284,15
26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	175.000.000,00	175.000.000,00	173.964.037,20
24346	Trasferimenti correnti agli enti del servizio sanitario regionale	98.109.496,17		
24047	Interventi diretti della regione in sanità – trasf. correnti ad enti pubblici	42.006.890,00	84.237.477,63	138.349.904,85
24136	Interventi istituzionali in sanità	12.647.739,03	119.998.390,44	248.393.429,51
24445	Trasferimenti ad aziende ed enti del Ssr per il finanziamento dei Lea			11.674.218,00
24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del Ssr della quota premiale (art. 2, c. 67 bis l. 191/2009 e art. 9 c. 2 d.lgs. 149/2011)			2.072.043,00
VARIE	Capitoli finalizzati (dettaglio tabella che segue)	371.693.757,51	300.751.148,09	195.860.683,40
	Totale spesa sanitaria corrente	**6.616.587.841,00**	**6.694.257.430,00**	**6.738.786.493,00**
	Variazioni spesa sanitaria rispetto all'anno precedente		**1,17%**	**0,67%**
	Mobilità sanitaria e *pay back*			
26015	Remunerazione mobilità sanitaria extraregionale	148.442.391,00	135.027.692,00	154.187.391,00
26123	Trasf. di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza spesa farmaceutica.	230.759.585,52	89.926.399,36	29.574.570,35
	Totale mobilità sanitaria e *pay back*	**379.201.976,52**	**224.954.091,36**	**183.761.961,35**
	Variazioni mobilità sanitaria e *pay back* rispetto all'anno precedente		**-40,68%**	**-18,31%**
	Totale spesa corrente + mobilità e *pay back*	**6.995.789.817,52**	**6.919.211.521,36**	**6.922.548.454,35**
	Variazioni del totale spesa corrente rispetto all'anno precedente		**-1,09%**	**0,05%**
	Spesa per disavanzo sanitario			
24404	Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi (conto perimetro sanitario)		40.000.000	62.190.658
24447	Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi (conto perimetro ordinario)			60.000.000
	Totale spesa per disavanzi sanitari	-	40.000.000	122.190.658
	Variazioni spesa per disavanzi sanitari esercizi pregressi rispetto all'anno prec.			**205,48%**
	Totale spese incluso ripiano disavanzo	**6.995.789.817,52**	**6.959.211.521,36**	**7.044.739.112,84**
	Variazione totale spesa rispetto all'anno precedente		**-0,52%**	**1,23%**

Fonte: Direzione programmazione e bilancio della D.G. della Giunta regionale.

Il saldo relativo al ripiano dei disavanzi pregressi evidenzia un costante incremento delle risorse destinate alla copertura delle perdite conseguite nel 2015 e 2016.

Inoltre, da una diretta comparazione tra entrate e spese riferita agli anni 2015 e 2016, si osserva un disallineamento delle risorse destinate al finanziamento delle spese, che viene riassunta nella tabella che segue.

Tab. 20 - Disallineamenti nel triennio tra accertamenti ed impegni del fondo sanitario. (in milioni)

	Accertamenti 2015	Impegni 2015	Differenza accertamenti impegni 2015	Accertamenti 2016	Impegni 2016	Differenza accertamenti impegni 2016	Accertamenti 2017	Impegni 2017	Differenza accertamenti impegni 2017
Finanziamento ordinario corrente	6.765,03	6.616,59	148,44	6.694,26	6.694,26	-	6.738,79	6.738,79	-
Mobilità e pay-back	350,71	379,20	- 28,49	224,55	224,95	- 0,40	183,76	183,76	-
Totale finanziamento sanitario	**7.115,74**	**6.995,79**	**119,95**	**6.918,81**	**6.919,21**	**- 0,40**	**6.922,55**	**6.922,55**	**-**

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

Tale disallineamento deriva dalla differenza tra i dati di finanziamento e quelli di spesa comunicati dalla Regione in sede istruttoria. Solo il 2017 si presenterebbe in equilibrio, senonché, è stata rilevata una mancata coincidenza tra i dati formalmente comunicati e quelli relativi al capitolo del rendiconto regionale riferito al versamento delle quote di *pay back* dalle aziende sanitarie alla Regione (capitolo di entrata 24077 che secondo le risultanze Sibec è pari a 33.766.453 euro anziché 29.574.570).

A seguito di specifica richiesta istruttoria, la Regione ha così giustificato la differenza rilevata: *"Le differenze evidenziate, pari ad € 4.178.485 sul capitolo di entrata 24077, derivano dalla differenza fra assestato e accertamenti definitivi valorizzati sulla base del reale incasso di fine anno. Gli incassi che avvengono in prossimità della fine dell'anno, infatti, non possono essere iscritti nel bilancio regionale di quell'esercizio, in quanto i tempi tecnici previsti per effettuare la variazione di bilancio non sono sufficienti. Pertanto la maggiore entrata viene riportata in "avanzo" nell'esercizio successivo".*

Con riguardo agli anni pregressi, il 2015 vedrebbe un saldo positivo per maggiori accertamenti pari a quasi 120 milioni, costituiti da maggiori entrate per 148,44 milioni e maggiori spese per 28,49 milioni, derivanti da maggiori rimborsi di *pay back* alle Aziende sanitarie rispetto a quanto incassato dalle aziende farmaceutiche; nello specifico, su tale

ultima discrepanza, la Regione ha fornito la seguente puntualizzazione: *"Lo sbilancio evidenziato come differenza fra le maggiori uscite rispetto alle entrate per l'anno 2015, trova copertura nell'avanzo di amministrazione (cap.13) alimentato nell'esercizio precedente. Anche in questo caso le somme incassate in prossimità della fine dell'anno non sono state impegnate nei relativi capitoli di uscita, ma sono confluite nell'avanzo di amministrazione utilizzato a copertura impegni dell'anno seguente".*

Nel 2016 vi sarebbero maggiori spese per 404.334 euro cui si sommerebbero ulteriori 174.065 euro, dovuti a disallineamenti con le risultanze del sistema dei conti Sibec. Per questi ultimi, la Regione ha fornito la seguente spiegazione: *"Secondo i criteri del tavolo ministeriale, che verifica in sede di istruttoria l'iscrivibilità delle partite, l'importo non è iscrivibile (ex d.l. n. 179/16) in quanto non risulta incassato. Si è provveduto pertanto economizzarlo, motivo per cui non lo si è rendicontato".*

Un accenno particolare meritano le risorse genericamente rappresentate in tabella come "Varie", ove è avvenuta un'ulteriore ridistribuzione di risorse, di cui viene fornito apposito dettaglio nella tabella che segue nella quale si evidenzia un andamento, nel triennio, in costante diminuzione fino al dimezzamento culminato nell'esercizio 2017.

Si segnalano, a tal proposito, alcune variazioni che riguardano:

- il progressivo azzeramento di impegni su capitoli quali 23049 "*Fondo per la non autosufficienza - risorse di fondo sanitario"* (nonché cap. 23084 *"Fondo per la non autosufficienza: risorse di fondo sanitario per vita indipendente - trasferimenti ad enti pubblici"*), 26246 *"Incentivi per l'accesso alle professioni sanitarie"*, 24361 *"Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale degli enti del Ssr"*, 26044 *"Promozione della salute in carcere - spese per azioni progettuali realizzate da aziende sanitarie"*, 24080 *"Contributi per conservazione e valorizzazione del patrimonio scientifico, documentario ed artistico delle aziende sanitarie";*
- l'andamento altalenante di taluni capitoli - per i quali sarà effettuato più avanti un opportuno approfondimento - relativi, in generale, al rimborso di quote capitale per mutui contratti dalla Regione per il finanziamento di disavanzi pregressi (24384 e 24131), dei relativi interessi (74097 e 24407), degli interessi su prestiti obbligazionari (24408) e degli oneri su derivati (24409).

Tab. 21 - Dettaglio impegni della spesa sanitaria nel triennio 2015/2017. (in milioni)

Capitolo	Descrizione	2015	2016	2017	Var. 2016 su 2015	Var. 2017 su 2016
23049	Fondo per la non autosufficienza - risorse di fondo sanitario	79,80	54,88	0,00	-24,92	-54,88
24165	Funzionamento degli Estav	55,30	55,30	54,89	0,00	-0,41
26016	Contributo all'Arpat	43,94	42,34	35,29	-1,60	-7,06
24385	Quota capitale ammortamento prestiti obbligazionari per investimenti in sanità - fondo sanitario	22,08	21,69	23,36	-0,39	1,67
26064	Elisoccorso e relativa rete infrastrutturale	16,40	0,00	0,00	-16,40	0,00
24384	Quota capitale ammortamento mutui contratti con altri istituti di credito per investimenti in sanità - fondo sanitario	14,43	4,87	16,72	-9,56	11,85
24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	10,95	0,00	10,03	-10,95	10,03
74097	Quota interessi a carico delle risorse del fondo sanitario per l'ammontare del debito contratto dalla regione in relazione agli investimenti in sanità	10,67	0,00	0,00	-10,67	0,00
26062	Lavorazione plasma	10,00	10,00	14,00	0,00	4,00
24131	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	9,11	0,00	1,89	-9,11	1,89
23084	Fondo per la non autosufficienza: risorse di fondo sanitario per vita indipendente - trasferimenti ad enti pubblici	9,00	9,00	0,00	0,00	-9,00
74095	Oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate dalla regione a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario - risorse del fondo sanitario	6,60	0,00	0,00	-6,60	0,00
26204	Spese per il finanziamento dei laboratori di sanità pubblica di area vasta	6,27	0,00	0,00	-6,27	0,00
24153	Funzionamento dell'Ispo	6,00	6,00	5,98	0,00	-0,02
24187	Promozione della salute e progetti innovativi in sanità	5,86	2,29	0,00	-3,57	-2,29
24037	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	5,69	7,15	5,70	1,47	-1,45
26246	Incentivi per l'accesso alle professioni sanitarie	4,88	1,53	0,00	-3,35	-1,53
24361	Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale degli enti del Ssr	4,75	0,50	0,00	-4,25	-0,50
26060	Sviluppo attività di trapianto	4,00	4,00	1,00	0,00	-3,00
74094	Oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate da regione toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale - fondo sanitario	3,74	0,00	0,00	-3,74	0,00
24026	Funzionamento dell'agenzia regionale di sanità	3,64	3,57	3,57	-0,08	0,00
26106	Sviluppo ricerca in campo oncologico dell'istituto toscano tumori	3,54	2,37	1,25	-1,17	-1,12
26279	Interventi su gioco d'azzardo patologico	3,16	0,00	0,00	-3,16	0,00
43138	Arpat azioni integrative previste dal praa 2007-2010 - fondo sanitario - spese correnti	2,78	2,58	2,58	-0,20	0,00
26057	Progetto obiettivo dipendenze - trasferimenti correnti ad enti pubblici	2,76	0,50	0,00	-2,26	-0,50
26151	Azioni progettuali per l'integrazione socio sanitaria - trasferimento ad altri soggetti	2,21	2,33	1,55	0,12	-0,79
24044	Iniziative di cooperazione internazionale in ambito sanitario con le aziende sanitarie	1,60	1,60	0,55	0,00	-1,05
24038	Sviluppo delle procedure del sistema informativo sanitario regionale	1,47	1,47	0,57	0,00	-0,90
26044	Promozione della salute in carcere - spese per azioni progettuali realizzate da aziende sanitarie	1,45	1,45	0,00	0,00	-1,45
24169	Spese ricerca in materia di salute. contributi ad enti di ricerca privati	1,43	1,43	1,52	0,00	0,09
26222	Spese per progetti e iniziative in campo odontoiatrico	1,25	1,00	0,00	-0,25	-1,00
26051	Azioni del psr e progetti di prevenzione - soggetti pubblici	1,24	0,33	0,00	-0,90	-0,33
24347	Azioni di riordino dei servizi del Ssr	1,16	0,00	0,00	-1,16	0,00
26058	Progetto obiettivo salute mentale	1,15	0,86	0,00	-0,29	-0,86

Capitolo	Descrizione	2015	2016	2017	Var. 2016 su 2015	Var. 2017 su 2016
26063	Azioni per la sanità d'iniziativa e progetti per le cure primarie	1,10	0,00	0,00	-1,10	0,00
24028	Rimborso agli enti di provenienza competenze relative al personale comandato presso la direzione generale diritto alla salute e delle politiche di solidarietà	0,88	1,31	1,61	0,43	0,30
24349	Funzionamento centri regionali di riferimento del governo clinico	0,85	0,00	0,00	-0,85	0,00
24009	Formazione continua del personale operante nel sistema sanitario toscano	0,60	0,45	0,00	-0,15	-0,45
24012	Formazione continua del personale convenzionato del servizio sanitario	0,50	0,50	0,00	0,00	-0,50
26017	Medicine non convenzionali	0,50	0,75	0,50	0,25	-0,25
24078	Programmazione e pianificazione delle attività trasfusionali: aziende sanitarie	0,45	0,07	0,00	-0,38	-0,07
26098	Convenzione regione toscana/soccorso alpino e speleologico toscano.	0,40	0,40	0,34	0,00	-0,06
26114	Progetti di cure primarie e prevenzione cronicità	0,39	0,00	0,00	-0,39	0,00
24013	Formazione di base e formazione manageriale	0,35	0,00	0,00	-0,35	0,00
22109	Interventi socio-sanitari integrati per minori e famiglie - trasferimenti correnti a enti	0,30	0,39	0,00	0,09	-0,39
26140	Finanziamento progetti innovativi per il sistema socio-sanitario	0,30	0,24	0,00	-0,06	-0,24
26249	Sistema sanitario di emergenza-urgenza	0,30	0,00	0,00	-0,30	0,00
26047	Sviluppo processi educativi di comunicazione e rapporto con l'utenza nel servizio sanitario regionale	0,30	0,03	0,00	-0,27	-0,03
26076	Progetto obiettivo dipendenze - trasferimenti correnti ad altri soggetti	0,28	0,36	0,28	0,08	-0,08
26136	Azioni progettuali campi scuola diabete e dialisi vacanze: finanziamenti alle aziende sanitarie	0,28	0,17	0,00	-0,11	-0,17
26250	Tutoraggio e formazione ecografica mmg	0,27	0,00	0,00	-0,27	0,00
24386	Manutenzione prodotti software dei sistemi informativi direzionali. fondo sanitario	0,25	0,13	0,25	-0,13	0,12
26049	Azioni di psr e progetti di prevenzione e sanità pubblica veterinaria realizzati da ausl, istituti zooprofilattici ed università	0,25	0,07	0,00	-0,19	-0,07
24034	Organismi direzionali del governo clinico	0,22	0,04	0,05	-0,18	0,00
26046	Interventi a favore delle farmacie particolarmente disagiate	0,22	0,24	0,33	0,02	0,09
26040	Oneri sostenuti dalla regione per azioni di comunicazione, editoria, eventi e convegni	0,21	0,23	0,13	0,02	-0,10
26090	Sistema emergenza sanitaria territoriale - acquisto di beni e servizi	0,21	0,10	0,00	-0,11	-0,10
26247	Progettualità aziendali a supporto dei processi di miglioramento dell'organizzazione ospedaliera, sviluppo reti cliniche ed interventi di raccordo ospedale-territorio	0,21	0,08	0,13	-0,14	0,06
26248	Centri residenziali cure palliative: hospices	0,20	0,00	0,00	-0,20	0,00
26054	Interventi di assistenza sanitaria riabilitativa, protesica e termale e sperimentazione progetti innovativi	0,20	0,70	0,00	0,50	-0,70
24188	Spese relative all'accreditamento delle strutture sanitarie	0,19	0,16	0,24	-0,03	0,08
24080	Contributi per conservazione e valorizzazione del patrimonio scientifico, documentario ed artistico delle aziende sanitarie	0,19	0,10	0,00	-0,09	-0,10
24027	Spese per il funzionamento di commissioni ed altri organismi in ambito sanitario	0,18	0,25	0,02	0,08	-0,23
24171	Funzionamento centro regionale per le criticità relazionali	0,17	0,00	0,00	-0,17	0,00
25022	Finanziamento progettualità nell'ambito di competenza del settore - trasferimenti a soggetti privati	0,17	0,17	0,17	0,00	0,00
26056	Rete regionale malattie rare e registri regionali dei difetti congeniti e delle malattie rare	0,16	0,16	0,16	0,00	0,00
24041	Contributi in favore dell'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (aran)	0,16	0,16	0,16	0,00	0,00
24079	Programmazione e pianificazione delle attività trasfusionali: associazioni del volontariato	0,16	0,03	0,03	-0,13	0,00
26055	Prevenzione e cura fibrosi cistica	0,15	0,15	0,00	0,00	-0,15

Capitolo	Descrizione	2015	2016	2017	Var. 2016 su 2015	Var. 2017 su 2016
26079	Progetto obiettivo materno infantile - finanziamento azioni progettuali realizzate da aziende sanitarie e consultori	0,15	0,15	0,00	0,00	-0,15
24055	Spese per iniziative inerenti la carta dei servizi e la partecipazione	0,13	0,00	0,01	-0,13	0,01
26253	Comunicazione - acquisto beni e servizi	0,11	0,25	0,00	0,15	-0,25
26097	Promozione donazione organi e tessuti da parte associazioni volontariato	0,10	0,10	0,00	0,00	-0,10
24098	Irap per personale comandato presso d.g. diritto alla salute	0,09	0,12	0,14	0,02	0,02
26119	Service per adempimenti medicina convenzionata	0,09	0,00	0,00	-0,09	0,00
13175	Mostre, convegni e spese promozionali della d.g. diritti di cittadinanza e coesione sociale soggette all'art. 6, comma 8 del d.l. 78/2010 convertito in legge 122/2010	0,09	0,08	0,00	-0,01	-0,08
24220	Acquisti di beni servizi in campo sanitario	0,08	0,00	0,00	-0,08	0,00
26157	Interventi a favore delle farmacie pubbliche particolarmente disagiate	0,08	0,06	0,07	-0,02	0,01
24382	Finanziamento ad estar degli oneri connessi alle operazioni di chiusura dei soppressi estav	0,06	0,00	0,00	-0,06	0,00
24143	Fondo per la promozione della cultura e della pratica delle attività motorie - spese correnti	0,06	0,05	0,06	-0,02	0,02
26095	Adeguamento e innovazione del sistema trasfusionale toscano	0,06	0,09	0,02	0,03	-0,07
26133	Consiglio sanitario regionale. finanziamenti ad aziende sanitarie per azioni progettuali	0,06	0,06	0,00	0,00	-0,06
71160	Inquadramento a ruolo di personale in comando - sanità - quota retribuzione	0,06	0,06	0,08	0,00	0,02
24017	Spese ricerca finalizzata - contributi a università e altri enti di ricerca	0,05	4,50	0,00	4,45	-4,50
24174	Contributi finanziari per azioni in materia sociosanitaria - trasferimenti ad enti pubblici	0,05	0,00	0,00	-0,05	0,00
26260	Progetto cancon - european guide on quality improvement in comprehensive cancer control - cofinanziamento regionale	0,05	0,00	0,00	-0,05	0,00
26102	Azioni per la lotta contro il dolore	0,05	0,05	0,00	0,00	-0,05
24006	Spese connesse ad iniziative inerenti l'informazione in ambito sanitario	0,05	0,14	0,00	0,09	-0,14
24162	Spese per il supporto gestionale al progetto carta sanitaria elettronica	0,05	0,00	0,00	-0,05	0,00
26158	Azioni del psr e progetti di prevenzione - soggetti privati	0,04	0,04	0,08	0,00	0,04
26189	Progetti salute mentale. trasferimenti ai soggetti privati	0,04	0,04	0,04	0,00	0,00
24393	Piano della cultura 2012/2015 - lda sostegno alle attività di fondazione sistema toscana	0,04	0,00	0,00	-0,04	0,00
24354	Interventi diretti della regione in sanità - progetto mirto - oneri per servizi informatici	0,04	0,00	0,00	-0,04	0,00
22090	Attuazione l.r. 20.3.2000 n. 31 e accordi di programma trasferimenti correnti ad altri soggetti - impresa pubblica	0,04	0,00	0,05	-0,04	0,05
24387	Irap dovuta per tutti i rapporti diversi da quelli di lavoro dipendente - conto sanitario - fondo sanitario indistinto	0,03	0,03	0,00	0,00	-0,03
26066	Attività centro regionale sangue (crs)	0,03	0,00	0,00	-0,03	0,00
26020	Spese per finanziamento progetti sulla salute e sicurezza sul lavoro in toscana - trasferimento a soggetti pubblici	0,03	0,00	0,00	-0,03	0,00
26059	Promozione rete oncologica	0,02	0,00	0,00	-0,02	0,00
13130	Servizio civile regionale	0,02	0,00	0,00	-0,02	0,00
71161	Inquadramento a ruolo di personale in comando - sanità - quota contributi	0,01	0,01	0,02	0,00	0,01
24002	Oneri sostenuti dalla regione per incarichi, consulenze, indennità, rimborsi spese e gettoni di presenza in materia sanitaria	0,01	0,01	0,00	0,00	-0,01
24372	Spese per iniziative inerenti la carta dei servizi - trasferimenti ad associazioni	0,01	0,00	0,00	-0,01	0,00
23141	Spese per programmi di assistenza integrati per le vittime di tratta - cofinanziamento regionale - trasferimenti ad altri soggetti	0,01	0,00	0,00	-0,01	0,00

Capitolo	Descrizione	2015	2016	2017	Var. 2016 su 2015	Var. 2017 su 2016
71162	Inquadramento a ruolo di personale in comando - sanità - quota Irap	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00
24388	Restituzione e regione Aquitania (Fr) somma non spesa per progetto "air"	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
22130	Fondo sanitario - attuazione l.r. 20.3.2000 n. 31 - trasferimenti correnti a imprese	0,00	0,05	0,05	0,05	0,00
24412	Proroga progetto "centro sangue" - quota retribuzione.	0,00	0,01	0,02	0,01	0,01
24413	Proroga progetto "centro sangue" - quota oneri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
24414	Proroga progetto "centro sangue" - quota Irap.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
24415	Fondo per la promozione della cultura e della pratica delle attività motorie - trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	0,00	0,02	0,00	0,02	-0,02
24420	Finanziamento acquisto polo didattico università degli studi di Siena	0,00	3,50	0,00	3,50	-3,50
24427	Spese per servizio di centralino e portierato presso la sede regionale in via Alderotti a Firenze	0,00	0,11	0,04	0,11	-0,07
25024	Trasferimenti alle aziende sanitarie per spese di investimento in materia di accreditamento delle strutture sanitarie	0,00	0,15	0,00	0,15	-0,15
22128	Interventi socio-sanitari integrati per minori e famiglie - trasferimenti correnti a altri soggetti	0,00	0,01	0,00	0,01	-0,01
24003	Oneri sostenuti dalla regione per la organizzazione, adesione, partecipazione convegni e seminari, per contributi e iniziative varie nel settore sanitario	0,00	0,10	0,00	0,10	-0,10
24004	Oneri sostenuti dalla regione per la organizzazione, adesione, partecipazione convegni e seminari, per contributi e iniziative varie nel settore sanitario organizzate da enti pubblici	0,00	0,01	0,00	0,01	-0,01
24020	Supporto per le attività internazionali e per la ricerca	0,00	0,05	0,00	0,05	-0,05
24043	Trasferimenti alle aziende sanitarie per attività inerenti le funzioni di accreditamento delle strutture sanitarie	0,00	0,12	0,00	0,12	-0,12
24130	Spese per organizzazione di eventi ed azioni di comunicazione in ambito sanitario	0,00	0,13	0,08	0,13	-0,05
24156	Spese per implementazione delle attività di ricerca e di didattica all'interno delle aziende ospedaliero-universitarie toscane	0,00	3,05	0,00	3,05	-3,05
24175	Contributi per progetti in ambito socio-sanitario - trasferimenti ad altri soggetti	0,00	0,04	0,00	0,04	-0,04
24186	Interventi regionali in ambito farmaceutico e protesico	0,00	0,13	0,00	0,13	-0,13
24398	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	0,00	0,17	0,15	0,17	-0,03
24399	Interventi a supporto di iniziative innovative di soggetti privati in ambito di percorsi di cronicità	0,00	0,22	0,00	0,22	-0,22
24400	Agenzie di stampa on line e accesso a pubblicazioni in ambito sanitario	0,00	0,07	0,08	0,07	0,01
24401	D.g. diritti di cittadinanza e coesione sociale: adesione ad organismi associativi in ambito sanitario - fondo sanitario	0,00	0,05	0,03	0,05	-0,02
24407	Quota interessi a carico delle risorse del fondo sanitario per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti sanitari	0,00	9,79	0,00	9,79	-9,79
24408	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a tasso variabile a carico delle risorse del fondo sanitario	0,00	1,45	0,19	1,45	-1,26
24409	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	0,00	10,80	0,00	10,80	-10,80
24410	Patronage rilasciate dalla regione a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale - fondo sanitario	0,00	17,97	0,00	17,97	-17,97
43170	Arpat - interventi di miglioramento - spese investimento	0,00	0,40	0,40	0,40	0,00
63261	Dcr n. 55/2012: piano della cultura 2012/2015 - progetto regionale n. 10 - fondazione sistema toscana	0,00	0,04	0,00	0,04	-0,04
71186	Manutenzione prodotti software dei sistemi informativi direzionali	0,00	0,03	0,04	0,03	0,01
24084	Licenze software per la gestione e il potenziamento delle	-	-	0,69	0,00	0,69

Capitolo	Descrizione	2015	2016	2017	Var. 2016 su 2015	Var. 2017 su 2016
	infrastrutture si supporto al sistema inf.vo sanitario reg.le					
24430	Interventi per investimenti	-	-	0,06	0,00	0,06
24431	Spese di investimento per mobili ed arredi nel settore socio-sanitario	-	-	0,00	0,00	0,00
24432	Contributi finanziari per azioni in materia socio-sanitaria. trasferimenti correnti ad altri soggetti	-	-	0,39	0,00	0,39
24434	Diffusione servizi digitali per la sanità - trasferimenti ad altri soggetti	-	-	0,06	0,00	0,06
24436	Partecipazione a manifestazioni e convegni	-	-	0,00	0,00	0,00
24437	Interventi sul patrimonio strutturale e strumentale dei comuni	-	-	0,04	0,00	0,04
24444	Progetto di valutazione del telemonitoraggio territoriale delle cronicità - tel.te.c	-	-	0,08	0,00	0,08
71873	Assegno per il nucleo familiare personale fondo sanitario	-	-	0,00	0,00	0,00
71886	Indennità trasferta e rimborso spese missioni e trasferimenti personale sanitario	-	-	0,00	0,00	0,00
73095	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a medio lungo termine - tasso variabile - fondo sanitario	-	-	0,14	0,00	0,14
73096	Interessi passivi su mutui bancari a medio lungo termine - fondo sanitario	-	-	7,95	0,00	7,95
	Totale	**371,69**	**300,75**	**195,86**	**-70,94**	**-104,89**

Fonte: Regione Toscana - D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale della Giunta regionale.

Si segnala, inoltre, la creazione di numerosi capitoli nel 2017, elencati nella parte finale della suddetta tabella, spesso omologhi di altri già esistenti, come ad esempio, il 73095 ed il 73096 relativi, rispettivamente, a "Interessi passivi su prestiti obbligazionari a medio lungo termine - tasso variabile - fondo sanitario" ed "Interessi passivi su mutui bancari a medio lungo termine - fondo sanitario".

Si auspica, in tal senso, una semplificazione del piano dei conti regionale, con conseguente eliminazione delle duplicazioni, al fine di consentire una migliore leggibilità del rendiconto.

1.5. Gli investimenti diretti

Riguardo all'andamento degli investimenti sanitari, si espone un quadro riassuntivo di quelli afferenti al solo esercizio 2015, in quanto, in sede istruttoria, sono stati prodotti dall'Ente dati unicamente riferiti a questa annualità, in considerazione del fatto che i trasferimenti ministeriali accertati in tale anno non si sono ripetuti nel biennio successivo.

Secondo quanto riferito dalla Regione, il capitolo di entrata 42278, relativo a progettualità in tema di aree sottoutilizzate, ha accolto nel 2015 risorse ex delibera Cipe n. 166 del 21 dicembre 2007 (di attuazione del Qsn 2007-2013[84] e programmazione del Fondo per le Aree

[84] Il Quadro strategico nazionale (Qsn), è il documento che illustra la strategia che si intende perseguire nell'ambito della politica di coesione e rappresenta il quadro di riferimento entro cui sono definiti i Programmi operativi. Il documento previsto dal Regolamento n. 1083/2006 è stato predisposto sulla base degli Orientamenti strategici comunitari per la coesione.

Sottoutilizzate - Fas), che il Ministero dello sviluppo economico ha conferito alla Regione Toscana.

Il capitolo 42501 accoglie, invece, i trasferimenti relativi agli investimenti finanziati ex art. 20 della l. n. 67/1988 *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)"*. Gli ultimi accertamenti presi fino al 2014, risalirebbero al primo riparto 2008 il cui Accordo di Programma integrativo per il settore degli investimenti sanitari - Programma investimenti art. 20 l. n. 67/1988 - è stato sottoscritto in data 8 marzo 2013 tra il Ministero della salute e la Regione Toscana, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Successivamente, in data 2 novembre 2016 è stato sottoscritto l'Accordo di programma integrativo secondo riparto 2008.

Con l'entrata in vigore del d.l. 24 aprile 2017 n. 50, viene stabilito che, relativamente alle richieste di ammissione a finanziamento pervenute nel corso del 2017, il Ministero della salute avrebbe potuto decretarne l'ammissione con la clausola che la Regione iscrivesse in bilancio le risorse dello Stato solo a partire dal 2018; pertanto, i nuovi accertamenti sono stati presi dal 2018.

La Regione, nel triennio considerato, non ha beneficiato dei trasferimenti previsti dall'accordo quadro, ad esclusione del solo trasferimento relativo al superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari ex d.m. 19 dicembre 2013.

Per quanto riguarda l'Italia, il Qsn (approvato dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007), prevede un approccio unitario della politica regionale di sviluppo, in quanto riguarda non solo i Fondi strutturali, bensì anche risorse nazionali aggiuntive.

Tab. 22 - Finanziamento e spesa per investimenti in ambito sanitario annualità 2015. (in euro)

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	impegni
42278	Fondi Cipe 2007/2013 delibera n. 166/2007 finanziamento interventi linea 1.1.a.2 pir 1.1 - (Fas - l. 208/98)	14.187.958	24167	Fas 2007/2013 linea 1.1.a.2 - pir 1.1 lo spazio regionale della ricerca e dell'innovazione - salute - spese d'investimento - del Cipe 166/2007.	14.187.958
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. n. 67/88 e l. n. 81/2015	11.007.984	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. n. 67/88 e l. n. 81/2015.	11.007.984
			24118	Realizzazione di infrastrutture nell'ambito del sistema sanitario regionale.	4.926.720
			24133	Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali.	71.649.745
	Totale finanziamento	**25.195.942**		**Totale spesa**	**101.772.408**

Fonte: Regione Toscana - D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale della Giunta regionale.

Riguardo ai capitoli di spesa 24118 e 24133, gli stessi risultano finanziati da risorse regionali; in particolare, a seguito di specifica istruttoria, la Regione ha chiarito che *"I capitoli 24118 e 24133 nell'esercizio 2015 erano finanziati da autorizzazione al debito, e quindi i relativi impegni sono stati coperti, per l'ultimo anno consentito dalla normativa, da debito autorizzato e non contratto"*.

Con riferimento agli investimenti relativi agli esercizi successivi al 2015, sono state richieste all'Ente le modalità di finanziamento: in particolare, gli investimenti realizzati dalle aziende sanitarie negli esercizi 2016 e 2017 sarebbero stati finanziati con risorse già utilizzate negli anni precedenti, quali contributi in c/capitale provenienti dallo Stato ex art. 20 della l. n. 67/1988 (riparto relativo agli anni 2007 e 2008), mutui, contributi in c/capitale provenienti da risorse regionali assegnate in anni precedenti ed infine, marginalmente, con contributi in c/esercizio, successivamente stornati ed inscritti tra i contributi in c/capitale (come richiesto dall'art. 29 del d.lgs. n. 118/2011).

Rispetto alle annualità precedenti, a seguito di quanto disposto dalla d.g.r. n. 722/2016 (con cui sono stati revocati una parte dei contributi in c/capitale assegnati in anni precedenti e non ancora utilizzati, per sostituirli con l'autorizzazione ai singoli enti del comparto sanitario a stipulare nuovi mutui), si è ridotta la quota di investimenti finanziata con contributi in c/capitale regionali, a vantaggio di quella coperta con mutui, esternalizzati ai

singoli enti. La suddetta delibera, nell'autorizzare le Aziende sanitarie alla contrazione di nuovi ulteriori mutui, invece di beneficiare di finanziamenti effettuati dalla Regione con mutui a pareggio, sollevava le stesse dagli oneri derivanti dal nuovo debito, prevedendo un'apposita copertura tratta dal Fsr.

Con d.d. n. 19509 del 27 dicembre 2017, l'impegno relativo a tali oneri per l'anno 2017 è stato cancellato, ma si prevede, per gli anni futuri, una nuova contrazione del Fsr, a causa di tali ulteriori spese.

1.6. Le opere in *Project financing* nella sanità toscana

La relazione dello scorso anno ha dedicato un'analisi approfondita allo strumento contrattuale del *Project financing* con riguardo alla costruzione di quattro nuovi ospedali in Toscana.

Tale modalità di appalto di grandi opere non si è esaurita con i suddetti interventi, ma ha visto due ulteriori procedure riguardanti la ex Azienda Usl n. 11 di Empoli, oggi Azienda sanitaria Toscana centro, e l'Azienda ospedaliera universitaria di Careggi. Tali procedure, come per i quattro ospedali, si basano sulle disposizioni previste dal Codice dei contratti pubblici ex d.lgs. n. 163/2006 (artt. 152 e ss.). Con riguardo alla normativa, dunque, si fa riferimento a quanto ampiamente trattato nella citata relazione al rendiconto 2016.

L'intervento riguardante l'ex Azienda di Empoli era già stato segnalato a questa Sezione in occasione del controllo monitoraggio[85], ed inoltre, della procedura è stata data informazione nell'ambito della nota integrativa al bilancio dell'Azienda.

Con riguardo, invece, alla procedura relativa alla Azienda Careggi, la Sezione ne ha appreso contezza solo a seguito di specifica richiesta istruttoria, poiché né in sede di monitoraggio, né in ambito di nota integrativa al bilancio ne era stata data notizia. Tale informazione risulta assente pure in sede di bilancio consolidato del Ssr, ove si fa riferimento esclusivamente al Project dei quattro nuovi ospedali e a quello di Empoli.

[85] L'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), estende le disposizioni contenute nei commi 166 e 167 anche agli enti del Servizio sanitario nazionale, facendo obbligo ai collegi sindacali dei predetti enti di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di esercizio redatta sulla base di apposite linee guida predisposte dalla Corte dei conti.

1.6.1. Il *Project financing* di Empoli

Il contratto di partenariato relativo alla ex Azienda usl 11 ha per oggetto il "Completamento, riconversione, ristrutturazione di due edifici esistenti, all'interno dell'area ospedaliera, da adibire ad attività di supporto all'attività sanitaria, e realizzazione di un nuovo edificio da adibire ad attività commerciali" nell'ambito del presidio ospedaliero "San Giuseppe" di Empoli.

La convenzione, stipulata in data 30 gennaio 2009, inizialmente non prevedeva alcun cofinanziamento da parte del concedente e contemplava un quadro economico relativo alla realizzazione dell'opera nonché le relative spese tecniche per un importo pari a 29.477.766 euro[86]. L'investimento, comprensivo dei costi di progettazione finanziaria e di capitalizzazione degli interessi passivi, giungeva al valore complessivo di 33.431.501 euro.

La concessione, oltre alla realizzazione delle opere, prevedeva il diritto di gestire e sfruttare economicamente l'opera realizzata per la durata del contratto, stabilito in 24 anni decorrenti dalla data di stipula, comprensivi di un periodo di progettazione, costruzione e collaudo pari a 2,5 anni e di un periodo di gestione dei servizi pari a 21,5 anni.

I servizi alla concedente, a fronte dei quali viene corrisposto un canone per l'utenza riguardano: ristorazione per degenti e dipendenti; pulizia; fornitura fluidi, energia e gas medicali; manutenzioni edile ed impiantistica ordinaria e straordinaria conservativa, gestione della sterilizzazione; lavanolo; guardaroba[87].

I servizi concessi a reddito riguardano invece, la gestione dei parcheggi e delle aree commerciali; il concedente, secondo la suddetta convenzione, è inoltre tenuto a corrispondere il canone annuo di disponibilità, riferito alla realizzazione dell'opera e stabilito inizialmente in 2,4 milioni annue (oltre alle utenze, di cui si è detto).

In data 4 giugno 2012 è stato firmato il primo atto aggiuntivo, che ha portato l'importo totale dell'investimento a 33.252.145 euro e ha introdotto un cofinanziamento da parte dell'Asl 11 pari al 33,32 per cento, per un totale di 11.079.303 euro finalizzato alla riduzione del canone di disponibilità.

In data 12 dicembre 2013, è stato firmato un secondo atto aggiuntivo, che ha portato l'importo totale dell'investimento a 34.264.875 euro e ha previsto un cofinanziamento da

[86] Gli importi si intendono tutti al netto di Iva.

[87] I servizi sono resi nell'area del PO San Giuseppe di Empoli ad eccezione del lavanolo, guardaroba e fornitura pasti ai degenti dei pp.oo. di Castelfiorentino, San Miniato e Fucecchio e degli ospiti delle Rr.ss.aa. e Centri diurni del territorio di competenza della ex Asl di Empoli.

parte dell'Asl 11 pari al 37,56 per cento, per un totale di 12.870.547 euro. Il maggior importo oggetto del cofinanziamento, pari a 1.791.244 euro, è dovuto a maggiori lavori per 617.154 euro, maggiori spese tecniche per 34.172 euro e ad un contributo del Por Creo Fesr da parte della Regione Toscana per euro 1.139.918 euro, attribuito direttamente al concessionario per la realizzazione dell'impianto di cogenerazione.

Infine, in data 23 marzo 2015 è stato firmato un terzo atto aggiuntivo, che ha portato l'importo totale dell'investimento a 37.720.157 euro, attestati, a fine lavori (dicembre 2015) all'importo di 37.580.403 euro (per lavori non più necessari, riferiti alla copertura del tetto dell'ospedale) e ha determinato un cofinanziamento da parte dall'Asl 11 per il 42,23 per cento, pari a un totale di 15.869.101 euro. Il cofinanziamento pubblico sopra indicato è comprensivo di un contributo di 10.000.000 euro, lavori complementari e varianti per un valore di 4.116.514 euro, relative spese tecniche pari a 612.669 euro e un contributo Por Creo pari a 1.139.918 euro. Il concessionario ha ricevuto direttamente dalla Regione Toscana il contributo europeo e, pertanto, l'esborso da parte dell'Asl 11 ammonta ad euro 14.729.183, al netto di Iva.

Tab. 23 - Ripartizione del costo di costruzione tra concessionario e ex Azienda 11 Empoli. (in euro)

Project Empoli	Convezione del 30/01/2009	% rip.ne spesa	Atto aggiuntivo del 4/6/2012	% rip.ne spesa	Atto aggiuntivo del 12/12/2013	% rip.ne spesa	Atto aggiuntivo del 23/3/2015	% rip.ne spesa
Costo opera a carico del concessionario	33.431.501	100%	22.172.842	66,68%	21.394.328	62,44%	21.711.303	57,77%
Costo opera a carico del concedente	-		11.079.303	33,32%	12.870.547	37,56%	15.869.101	42,23%
Totale costo dell'opera	33.431.501	100%	33.252.145	100,00%	34.264.875	100,00%	37.580.404	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale" della Giunta regionale.

La tabella di cui sopra, mostra la ripartizione del costo di costruzione tra il concedente ex Azienda 11 di Empoli ed il concessionario; a partire dalla iniziale convenzione ove nulla era dovuto par la costruzione dell'opera, se non il canone di disponibilità (pari a 2,4 milioni per la durata di 25 anni), si arriva ad un contributo di 15,9 milioni, con il terzo atto aggiuntivo del 23 marzo 2015 corrispondente al 42,23 per cento del costo finale di costruzione.

L'art. 29 della concessione, prevede poi, a titolo di corrispettivo al concessionario, un canone per i servizi di manutenzione edile e impiantistica, tariffe per i servizi alberghieri,

tariffe per la fornitura dei fluidi (acqua ed energia), oltre al canone annuo di disponibilità che da un importo inizialmente previsto in 2.400.000 euro, è stato ricalcolato, sulla base dei successivi piani economici e cofinanziamenti, al valore di 1.500.000 euro (come stabilito definitivamente nel terzo atto aggiuntivo). Il canone di disponibilità è soggetto a indicizzazione Istat annuale, a partire dall'anno 2007, anno di presentazione della proposta del promotore, poi divenuto concessionario[88].

Il canone di disponibilità, come rappresentato nella tabella che segue, è stato attivato in maniera progressiva secondo lo stato di avanzamento dei lavori (Sal). Gli importi rappresentati sono comprensivi di Iva.

Tab. 24 - Canoni di disponibilità. (in euro)

Anno	Canone di disponibilità
2014	124.022,66
2015	698.943,37
2016	1.490.311,61
2017	1.877.730,13
Totale corrisposto	**4.191.007,77**

Fonte: dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale" della Giunta regionale.

Con riguardo ai costi dei servizi non sanitari, si riporta di seguito una tabella che ne riproduce l'andamento nel quadriennio 2013/2016.

Tab. 25 - Costi dei servizi non sanitari nel periodo 2013/2016. (in euro)

Servizi	2013	2014	2015	2016
Lavanderia	2.058.262	2.067.931	2.099.233	2.124.645
Pulizia	2.354.176	2.323.780	2.335.970	2.340.314
Mensa	2.976.925	3.208.586	3.373.232	3.183.127
Utenze elettriche			2.111.493	
Altre utenze		215.815		
Servizio di sterilizzazione	874.388	918.035	840.056	831.923
Costi per parcheggio	93.119	95.023	59.753	
Manutenzione e riparazione fabbricati e pertinenze	3.354.237	3.498.777	3.498.777	3.493.823
Totale	**11.711.107**	**12.327.947**	**14.318.514**	**11.973.832**

Fonte: dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale" della Giunta regionale.

[88] Si tratta dell'unica proposta pervenuta a seguito avviso pubblicato il 23 aprile 2007, relativo all'intenzione di procedere in regime di *Pf* alla ristrutturazione e conversione di due edifici.

Infine, vi sono i servizi concessi a reddito che derivano dalla gestione dei parcheggi e delle aree commerciali.

1.6.2. Il *Project financing* di Careggi

Come accennato in premessa, sul *Project financing* di Careggi, non si dispone di informazioni desumibili da bilanci o atti/documenti originali. La Sezione ha appreso della sua esistenza a seguito di specifica richiesta istruttoria, nel corso della quale sono stati forniti i dettagli che di seguito si ripropongono.

La procedura di *Pf* dell'Azienda ospedaliera universitaria di Careggi ha come oggetto "la progettazione, la realizzazione dei lavori, la gestione e manutenzione delle opere relative agli interventi di sostegno e supporto ai processi di riorganizzazione edilizia ed impiantistica delle reti, delle centrali e dei cunicoli[89]".

La concessione prevedeva, per la durata di 15 anni, la fornitura dei vettori energetici al concedente attraverso lo sfruttamento, da parte del concessionario, delle opere realizzate e la gestione di tutti gli impianti di produzione e distribuzione.

La procedura di gara si è conclusa con l'aggiudicazione della concessione alla costituenda S.Ene.Ca. S.p.a., che aveva previsto nel proprio progetto tecnico un quadro economico relativo alla realizzazione dell'opera e delle relative spese tecniche, per un importo pari a 20.888.090 euro[90]. Tale importo, comprensivo degli oneri finanziari, risultava pari a 24.300.693 euro.

Il contratto di concessione è stato stipulato il 26 febbraio 2007; i documenti di gara non prevedevano alcuna somma a titolo di prezzo erogata dal concedente e le opere, pertanto, dovevano essere finanziate tutte con capitali di soggetti privati.

In seguito, è stata avviata la procedura di revisione del Piano economico finanziario (Pef), che ha portato alla stipula, in data 17 maggio 2013, di un atto aggiuntivo[91] con cui la convenzione iniziale è stata modificata nelle parti riguardanti l'ammontare dell'investimento, – incrementato da 20.888.090 a 26.932.217 euro, con un fabbisogno finanziario netto pari a

[89] Gli interventi previsti hanno riguardato la realizzazione di una nuova rete vapore con sviluppo di circa 2,5 Km, il completamento di un nuovo anello di Mt e linee in doppio radiale con sviluppo di circa 2,5 Km, il completamento della nuova centrale termica composta da una centrale di trigenerazione e ulteriore tre generatori di vapore, il completamento della rete di nuove cabine elettriche di trasformazione e distribuzione in bassa tensione, un back-up energetico di continuità assoluta ridondato con un ulteriore sistema di D-Ups.
[90] Gli importi sono indicati al netto di Iva.
[91] Con provvedimento n. 365 del Direttore generale dell'Aou Careggi.

35.348.107 euro – l'allungamento della durata del contratto da 15 a 20 anni e la riduzione delle tariffe energetiche applicate alla concedente.

ln data 1° luglio 2013, è stata avviata la fase di gestione.

In data 24 aprile 2018 è stato stipulato un secondo atto aggiuntivo[92], con cui sarebbero state ricalibrate le competenze del concessionario fino al termine del contratto che, dunque, ha scadenza 30 giugno 2033.

Secondo quanto riferito dalla Direzione generale della Regione competente in materia di salute, l'attività del concessionario a partire dal secondo semestre 2018, sarebbe stata retribuita da tre canoni, che ammontano per l'anno in corso a 18,541 milioni, così articolati:

- Canone legato alla fornitura energetica (pari a 11.741.000 euro);
- Canone legato all'attività di manutenzione e conduzione degli impianti di produzione, distribuzione e trattamento dell'aria (pari a 6.700.000 euro);
- Extra canone legato agli interventi post guasto sopra franchigia (stimati in 100.000 euro).

Il Responsabile unico del procedimento (Rup) di Careggi ha comunicato, a sua volta, i canoni corrisposti al concessionario per i servizi erogati in riferimento al periodo 01/07/13 - 31/12/16 riprodotti nella tabella che segue.

Tab. 26 - Canoni corrisposti al concessionario dall'Aou di Careggi. (in euro)

	2013	2014	2015	2016
Quota energia termica	3.279.393	7.830.250	7.657.486	7.261.103
Quota energia elettrica	4.126.642	7.926.258	7.453.709	7.266.191
Quota fissa	1.317.832	2.665.546	2.681.532	2.683.570
Totale canone annuo	**8.723.867**	**18.422.054**	**17.792.727**	**17.210.864**

Fonte: dati della D.G. "Diritti di cittadinanza e coesione sociale" della Giunta regionale.

1.7. I risultati economici del Ssr toscano nel periodo 2012/2015

L'equilibrio economico del Ssr costituisce un obiettivo fondamentale per le regioni in quanto esso esprime la sostenibilità del modello regionale dello stesso.

Il documento che fornisce un quadro complessivo sulla situazione economica, patrimoniale e finanziaria è il bilancio consolidato che, in tal senso, è idoneo, altresì, ad indicare il raggiungimento o meno dell'obiettivo dell'equilibrio del Ssr. Il bilancio consolidato, infatti, integra i dati dei singoli bilanci delle aziende sanitarie e della Gsa, evidenziando tutti i

[92] Con provvedimento n. 66 del Direttore generale dell'Aou Careggi.

rapporti che durante l'anno amministrativo sono intercorsi tra il Ssr e le terze economie; per tali ragioni, ad esso devono essere aggiunte relazioni e reportistiche volte a rilevare e spiegare il sistema in termini di attività, servizi offerti e qualità dell'assistenza.

Con riguardo alla definizione dell'area di consolidamento, l'art. 32 c. 3 del d.lgs. n. 118/2011 interviene in maniera puntuale, individuando le aziende da includere: Gsa, ove costituita, aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, e aziende ospedaliere universitarie integrate con il servizio sanitario nazionale.

Vi sono poi enti dipendenti della Regione o organismi partecipati che ricevono quote delle risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard; per tali enti, per i quali il consolidamento è escluso, è prevista la rappresentazione nell'ambito dei costi per servizi sanitari e non. Gli enti toscani, che attingono risorse dal Ssr per le rispettive spese di funzionamento, sono i seguenti:

- Estar (Ente di supporto tecnico amministrativo regionale);
- Ispro (Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica);
- Fondazione G. Monasterio;
- Ars (Agenzia regionale di sanità);
- Arpat (Agenzia per la protezione ambientale toscana).

La tabella che segue, riassume i pagamenti nel 2017, a favore dei suddetti enti, effettuati dalla Regione a titolo di spese di funzionamento.

Tab. 27 - Pagamenti a favore di enti sanitari per spese di funzionamento anno 2017. (in euro)

Piano dei Conti V LIV	Ragione sociale	Capitolo	Descrizione	Liquidazioni c/residui	Liquidazioni c/competenza	Totale liquidazioni
Trasferimenti correnti a altri enti e agenzie regionali e sub regionali	A.r.s. - Agenzia regionale di sanità	24026	Funzionamento dell'Agenzia reg.le di sanità	891.250,00	2.673.750,00	**3.565.000,00**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali a titolo di finanziamento del Ssn	Estar - Ente di supporto tecnico amministrativo regionale	24165	Funzionamento degli Estar		54.890.395,95	**54.890.395,95**
Trasferimenti correnti a Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici a titolo di finanz. Ssn	I.s.p.r.o. - Istituto per lo studio la prevenzione e la rete oncologica	24153	Funzionamento dell'Ispo		5.980.000,00	**5.980.000,00**
Trasferimenti correnti a altri enti e agenzie regionali e sub regionali	A.r.p.a.t.(*) Agenzia regionale protezione ambientale per la Toscana	26016	Contributo all'Arpat		35.285.000,00	**35.285.000,00**
			Totale	**891.250,00**	**96.429.145,95**	**97.320.395,95**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Direzione "Programmazione e bilancio" della Giunta regionale.

Con riguardo alla Fondazione G. Monasterio, non è individuabile, nel piano dei conti regionale, un capitolo specifico che riporti le spese di funzionamento, così come accade per gli altri enti regionali. I pagamenti effettuati dalla Regione Toscana nel 2017 a favore di tale ente sanitario sono riportati nella tabella che segue e le spese di funzionamento si presume siano allocate nei capitoli di spesa 26014 "Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività" e 24346 "Trasferimenti correnti agli enti del servizio sanitario regionale", per un ammontare di 19,67 milioni. Considerevole è la quota destinata per mobilità extraregionale attiva per 55,4 milioni.

Tab. 28 - Pagamenti a favore della Fondazione G. Monasterio nell'anno 2017. (in euro)

Piano dei conti V LIV	Numero capitolo	Descrizione capitolo	Liquidazioni c/residui	Liquidazioni c/competenza	Totale liquidazioni
Trasferimenti correnti a altre Amministrazioni locali n.a.c.	61741	Programma garanzia giovani 2014-15 misura 5 tirocinio extracurriculare, anche in mobilità geografica - trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali - cofinanziamento Ue	1.350,00		**1.350,00**
Trasferimenti correnti a altre Amministrazioni locali n.a.c.	61754	Programma garanzia giovani 2014-15 misura 5 tirocinio extracurriculare, anche in mobilità geografica - trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali cofinanziamento statale	450,00		**450,00**
Trasferimenti correnti a altre Amm.ni locali produttrici di servizi sanitari	24017	Spese ricerca finalizzata. contributi a università e ad altri enti di ricerca.		28.880,00	**28.880,00**
Trasferimenti correnti a altre Amm.ni locali produttrici di servizi sanitari	24021	Spese per progetti di ricerca e sperimentazione- finanziamento statale	137.318,18		**137.318,18**
Trasferimenti correnti a altre Amm.ni locali produttrici di servizi sanitari	26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività		19.075.460,48	**19.075.460,48**
Trasferimenti correnti a altre Amm.ni locali produttrici di servizi sanitari	26015	Mobilità sanitaria extraregionale - saldo attivo		55.398.114,21	**55.398.114,21**
Trasferimenti correnti a altre Amm.ni locali produttrici di servizi sanitari	26056	Rete regionale malattie rare e registri regionali dei difetti congeniti e delle malattie rare	160.000,00	160.000,00	**320.000,00**
Trasferimenti correnti a Aziende sanitarie locali n.a.f.	26060	Sviluppo attività di trapianto	29.027,13	1.868,07	**30.895,20**
Trasferimenti correnti a Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale	24346	Trasferimenti correnti agli enti del servizio sanitario regionale	600.000,00		**600.000,00**
		Totale	**928.145,31**	**74.664.322,76**	**75.592.468,07**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Direzione "Programmazione e bilancio" della Giunta regionale.

Nel totale, i pagamenti a favore della Fondazione G. Monasterio ammontano a 75,6 milioni, quasi tutti in c/competenza. Per quanto sopra, da una prima stima, si può dedurre che la quota per acquisti di servizi sanitari e non, a carico della Gsa, a favore di tali enti strumentali si possa determinare in 116.995.856 euro.

Nel proseguo della trattazione saranno esaminati i risultati di Gsa e consolidato con riguardo ai bilanci approvati che investono il quadriennio 2012/2015, unitamente all'analisi di alcune particolari voci di bilancio quali crediti e debiti, risultati di esercizio e patrimonio netto, anche in considerazione dei dati analizzati nei Tavoli di monitoraggio. Si segnala sin da ora che, nel primo anno di redazione dei bilanci ai sensi del d. lgs. n. 118/2011, sono state riscontrate, nella modalità di rappresentazione, numerose criticità, alcune delle quali ancora presenti negli ultimi bilanci approvati.

1.7.1. L'esercizio 2012

Con d.g.r. n. 1172/2015, venivano approvati il primo bilancio della Gsa e il consolidato regionale.

I risultati della gestione 2012 risultano essere i seguenti:

- la Gsa presenta una perdita di 3,081 milioni;
- il consolidato regionale presenta, a sua volta, un saldo negativo di 2,344 milioni.

Le principali criticità riscontrate, rispetto alla scarsità di informazioni presenti in nota integrativa, riguardano la modalità di rappresentazione di costi, che dovrebbero riguardare fattispecie non previste dagli schemi di bilancio e, dunque, di importo residuale.

Nei bilanci osservati, invece, avviene il contrario; conseguentemente la voce del Conto economico (Ce) compresa tra gli "oneri diversi di gestione" (pari a 68,17 milioni), denominata "altri oneri diversi di gestione", accoglie il 64,4 per cento della spesa, pari a 43,67 milioni; si osserva, inoltre, che in nota integrativa non viene fornita alcuna spiegazione sulla natura di tali ingenti spese. Questo tipo di irregolarità si presenterà in maniera diffusa anche nei bilanci futuri.

La scarsità di informazioni riguarda anche la parte relativa agli acquisti di servizi sanitari da privato, nella misura in cui lo schema di nota integrativa di cui al d.lgs. n. 118/2011, prevede necessarie informazioni circa il disallineamento tra valore fatturato dalla struttura privata e valore di *budget* autorizzato dalla Regione, alla quale viene richiesto di specificare

motivazioni, scostamento, azioni intraprese dall'azienda e importo; tali informazioni non vengono, tuttavia, fornite.

Si rilevano, altresì, incoerenze tra i valori di bilancio e le tabelle di dettaglio presenti nella nota integrativa. Ci si riferisce, in particolare, all'ammontare delle rimanenze di beni sanitari che reca una differenza pari a - 392.336 euro mentre discrasie più importanti si osservano con riguardo alla voce debiti per mutui passivi, valorizzata in bilancio per 525,117, con una differenza di 55,12 milioni rispetto al debito rappresentato, per anno di scadenza, nelle tabelle di dettaglio presenti in nota integrativa per 469.999.381 euro. Infine, anche il prospetto relativo al debito mutui per anno di formazione reca un totale differente (pari a 554,29 milioni). Si osserva tuttavia che tali difformità risultano superate nei bilanci successivi.

Il risultato complessivo del Ce consolidato riporta una perdita di 2.344.000 euro, derivante, a sua volta, da una perdita 3.081.000 euro della Gsa, e da vari risultati positivi delle Aziende sanitarie. Il saldo definitivo riconosciuto al Tavolo di monitoraggio 2012 è stato, quindi, pari a -3.081.000 euro, da coprire nell'anno successivo con un corrispondente utile di esercizio consolidato.

Si riportano, di seguito, alcuni passaggi contenuti nella breve relazione sulla gestione della Gsa, *"il bilancio della Gestione Sanitaria Accentrata (Gsa) racchiude soltanto un numero limitato di poste di bilancio, e impiega una quota di Fondo Sanitario paragonabile a quella di un'Azienda di piccole dimensioni (circa 207 Mln nel 2012), oltre a circa € 80 milioni di "Extrafondo", destinati per circa € 17 milioni alla copertura delle perdite di esercizio di Aziende Sanitarie, oltre ad € 23 Milioni destinati alla copertura dei rischi probabili relativi alla gestione diretta dei sinistri aziendali".*

Ed ancora: "*I contributi in conto esercizio rappresentano quindi la quasi totalità del "Valore della produzione", mentre valori dei ricavi afferenti all' "attività sanitaria", che rappresentano i valori dei ricavi da "mobilità extra-regionale" di due istituti regionali non rientranti nel perimetro di consolidamento (l'Istituto per la Prevenzione Oncologica e la "Fondazione G.Monasterio per la sanità e la ricerca pubblica"), risultano residuali. …. Gli "acquisti di servizi", in particolare, rappresentano in tal senso la somma del valore dei contributi assegnati nell'esercizio a soggetti diversi dalle Aziende Sanitarie afferenti i capitoli del bilancio regionale inseriti all'interno del perimetro sanitario, e si riferiscono, in particolar modo, ai contributi di funzionamenti di alcuni Enti ed Agenzie Regionali, quali l'Agenzia per la Protezione Ambientale (Arpat), gli Enti di Supporto Tecnico-Amministrativi di area Vasta (Estav) e l'Agenzia Regionale di Sanità (Ars),*

oltre che alle quote di Fondo Sanitario attribuite ad Ispo e Fondazione G. Monasterio. Anche la parte straordinaria (Sopravvenienze e insussistenze attive e passive) copre fondamentalmente gli importi di mobilità attiva e passiva, afferenti ad "Ispo e F. Monasterio", che, a differenza degli altri valori di bilancio, devono essere obbligatoriamente rappresentati all'interno del Consolidato. Lo Stato Patrimoniale è composto quindi, essenzialmente, di Crediti e Debiti, in particolare verso il Bilancio Regionale e verso lo Stato, sia con riferimento alla parte corrente che agli Investimenti, e con riferimento allo Stato Patrimoniale di apertura al 31/12/2011 così come determinato dal Responsabile del Bilancio Regionale".

1.7.2. L'esercizio 2013

Con d.g.r. n. 1173 del 9 dicembre 2015 veniva approvato il bilancio d'esercizio 2013 della Gsa presso la Regione e, con successiva d.g.r. n. 1234 del 15 dicembre 2015, si approvava il bilancio consolidato 2013.

I risultati della Gsa sono stati oggetto di rettifica a seguito del recepimento delle richieste formulate nella seduta del 25 novembre 2015 da parte del "Tavolo tecnico di monitoraggio" presso il Ministero dell'economia e finanze. E' stata, pertanto, ridotta la quota di crediti verso soggetti privati, relativi al *pay-back* della spesa farmaceutica ospedaliera, contabilizzata nell'esercizio 2013, per renderla coerente con gli importi già accertati nella contabilità finanziaria del bilancio regionale relativamente a tale esercizio finanziario (ancorché inferiori a quelli spettanti per competenza economica). Tale riduzione, pari a 35.077.085 euro, ha modificato il risultato del bilancio di esercizio 2013 della Gsa, determinando una perdita di oltre 25 milioni.

La Regione ha provveduto al ripiano della perdita d'esercizio 2013 della Gsa, destinando a tale scopo la somma di 26 milioni, quota parte delle risorse iscritte sul capitolo 26123 "Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica" del bilancio gestionale 2015[93].

Tale copertura è stata determinata dalla stessa d.g.r. n. 1173/2015, con cui è stato approvato il bilancio d'esercizio 2013 della Gsa.

I risultati della gestione 2013 risultano pertanto essere i seguenti:

- la Gsa presenta una perdita di 25.130.713 euro;
- il consolidato regionale presenta un saldo negativo di 24.500.000 euro.

[93] Per effetto della variazione intervenuta con d.g.r. n. 1119 del 24 novembre 2015.

In primo luogo, si rileva un numero molto elevato di discordanze, non solo tra i dati di bilancio e i prospetti di dettaglio presenti in nota integrativa, ma anche incongruenze rispetto ai dati di bilancio dell'anno precedente.

Con riguardo al prospetto del Ce, si sottolinea come i valori riferiti all'anno precedente (il 2012) non siano coincidenti con quelli del Ce 2012; conseguentemente, anche le variazioni rilevate tra i due esercizi non appaiono corrette. Naturalmente, tali diffuse discrasie rendono difficile una valutazione dei flussi da un anno ad un altro; pertanto, la presente analisi, potrà comportare qualche margine di errore dipendente dalla diversità dei dati presenti nei vari prospetti.

La nota integrativa, con riguardo allo Stato patrimoniale, reca un unico commento alla voce "Altri debiti", valorizzata in complessivi 226,576 milioni, riferito all'aumento degli stessi rispetto al 2012, ove si presentava pari a 194,288 milioni. Si fa presente che, sulla natura di tali debiti, peraltro di notevole importo, non viene data alcuna ulteriore specifica informazione.

Nell'ambito del Ce, con riguardo gli acquisti di prestazioni sanitarie da privato, si dichiarano, in alcuni casi, disallineamenti tra valore fatturato dalla struttura privata e valore di *budget* autorizzato dalla Regione. Il caso, recita la nota integrativa al bilancio consolidato, è presente in alcune Aziende, limitatamente all'attività in regime di mobilità extraregionale. Come nel 2012, non vengono fornite ulteriori informazioni. Peraltro, si segnala la non residualità del conto "Altri servizi sanitari da privato" che è in crescita nel 2013, raggiungendo i 69 milioni (da 65 milioni del 2012).

Anche i costi di acquisto dei farmaci risultano essere in crescita *("Il valore è in aumento rispetto al 2012 per circa 19 milioni di euro pari all'1,62 per cento, soprattutto per effetto dell'incremento di acquisti di farmaci"*).

Come per il 2012, gli "Altri oneri diversi di gestione", per i quali nulla viene specificato, subiscono un aumento di 5,5 milioni e costituiscono il 69 per cento della spesa relativa agli oneri diversi di gestione: anche in questo caso, il costo non ha natura residuale e necessiterebbe di adeguate informazioni di dettaglio.

La voce "proventi e oneri finanziari" riporta un costo di 28 milioni; *("nell'esercizio sono stati sostenuti oneri finanziari, a fronte dell'anticipazione ordinaria di cassa (€ 2,874 milioni), mutui bancari (€ 21,895 milioni), e per altri e tipologie (fra cui interessi di mora) per complessivi € 3,766 milioni di euro"*).

Il risultato complessivo del Ce consolidato evidenzia una perdita di - 24,5 milioni, dei quali - 25,1 milioni derivanti dal risultato economico della Gsa, così come rideterminato a seguito delle indicazioni del Tavolo di monitoraggio. Le Aziende sanitarie presentano un utile di esercizio complessivo di 0,6 milioni, che, per effetto di quanto previsto dal d.lgs. n. 118/2011, devono essere obbligatoriamente destinati alla copertura di perdite pregresse, ovvero per investimenti.

1.7.3. L'esercizio 2014

Il bilancio di esercizio 2014 della Gsa adottato dal dirigente responsabile con d.d. n. 6948 del 1° agosto 2016, si chiudeva con un utile d'esercizio di 29.429.300 euro; il bilancio d'esercizio consolidato 2014 del Ssr presentava un utile di esercizio pari a 7.357.000 euro[94].

Con riguardo al bilancio della Gsa si rilevano le seguenti novità, riguardanti la redazione dello Sp e del Ce:

- nello Sp viene movimentata la voce "debiti v/altri" per 52,6 milioni; essa accoglie debiti non specificati, che peraltro non appaiono nelle tabelle di dettaglio presenti in nota integrativa e sui quali pertanto, nulla viene specificato; si osserva, al contempo, la riduzione rispetto alla precedente annualità della voce debiti/fornitori;
- nel Ce viene rilevata tra i proventi e oneri finanziari, la voce di costo relativa agli interessi sul debito contratto dalla Regione, pari a 15,586 milioni, di cui si è parlato nel paragrafo 4.2. del presente capitolo[95].

Con riguardo al bilancio consolidato, nel 2014, si osserva un fortissimo incremento di debiti nel corso dell'anno verso lo Stato, mentre sono in diminuzione quelli rispetto ai fornitori; tutto ciò avveniva per effetto dell'anticipazione di liquidità conseguente al d.l. n. 35/2013.

Nel complesso, il saldo del Ssr presenta, dunque, nel 2014, un utile di 7,35 milioni; il risultato della Gsa, infatti, ha coperto i disavanzi delle Aziende sanitarie.

Si riportano di seguito le conclusioni del Tavolo di monitoraggio*:*

"Il modello CE trasmesso al Nuovo Sistema Informativo sanitario dalla regione Toscana (al netto della voce AA0080) presenta un utile di 3,149 mln di euro. Si richiama quanto detto in

[94] I bilanci sono stati, poi, adottati con d.g.r. n. 880 del 6 settembre 2016.
[95] Paragrafo 4.2. relativo a "L'evoluzione della perimetrazione della spesa relativa al debito nel rendiconto regionale a partire dal 2011".

merito ai disallineamenti tra il saldo di mobilità internazionale ed extraregionale per 6,660 che si compensano.

Inoltre il Tavolo rileva, ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs. n. 118/2011 che non sono presenti aziende in utile.

La regione Toscana presenta a IV trimestre 2014 un avanzo di 3,149 mln di euro.

Essendo presente un avanzo non si sono verificate le condizioni di cui all'articolo 2, comma 77, della legge n. 191/2009".

1.7.4. L'esercizio 2015

I bilanci della Gsa e il consolidato per il 2015 sono stati approvati dalla Giunta regionale il 7 agosto 2017 con delibera n. 907.

I risultati della gestione 2015 risultano essere i seguenti:

- la Gsa presenta una perdita di 21.776.347 euro;
- il consolidato regionale presenta, anch'esso, un saldo negativo di 20.866.000 euro.

Con riguardo alla Gsa, per la quale la Sezione si è espressa con apposita delibera cui si rimanda[96], si richiamano, in estrema sintesi, i dati di maggior criticità, raccolti nella tabella che segue.

Tab. 29 - Estrazione di voci del bilancio Gsa periodo 2012-2015 e variazioni del biennio 2014-2015. (in euro)

Voci di bilancio (SP e CE)	2012	2013	2014	2015	% variazione 2015/2014
Debiti per mutui passivi	-	-	-	-	-
Debiti v/fornitori	39.507.000	22.709.000	17.625.722	13.671.468	-22,4%
Debiti v/società partecipate o enti dipendenti	77.176.000	62.344.910	41.805.769	79.110.949	89,2%
Debiti v/altri	-	-	52.641.474	31.159.836	-40,8%
Contributi da Regione per quota Fsr indistinto	207.051.000	233.995.245	231.748.131	312.302.652	34,8%
Contributi extrafondo	80.113.000	11.516.300	14.877.808	19.585.810	31,6%
Acquisti di beni	20.960.000	21.147.404	17.713.000	21.409.245	20,9%
Acquisti di servizi	289.080.000	248.787.000	237.925.000	272.552.472	14,6%
Proventi e oneri finanziari	-	-	- 15.026.285	- 67.174.340	347,0%
Proventi e oneri straordinari	4.364.000	- 40.141.000	34.955.741	- 24.620.746	-170,4%
Utili (perdite) portati a nuovo	53.000	- 3.026.867	- 25.130.714	4.298.586	-117,1%
Utile (perdita) d'esercizio	- 3.080.000	- 25.130.714	29.429.300	- 21.776.347	-174,0%

Fonte: elaborazione corte dei conti su dati di bilancio Gsa periodo 2012/2015.

I "debiti v/fornitori" presentano un andamento in forte riduzione; nell'ultimo biennio considerato, tuttavia, sul conto acceso a partire dal 2014, "Debiti v/altri" (che per entità non

[96] Cfr. deliberazione n. 32/2018/PRSS del 30 maggio 2018.

presenta affatto natura residuale, accogliendo anche nel 2015 valori che, pur in riduzione rispetto al 2014, risultano di notevole ammontare) non viene fornita alcuna adeguata informazione in nota integrativa.

Nel 2015 i contributi che la Regione gestisce direttamente subiscono un forte incremento, pari al 34,8 per cento rispetto al 2014; tale crescita sarà necessaria a coprire i maggiori costi fatti gravare dalla Regione sul perimetro sanitario[97].

Aumentano, altresì, gli acquisti di servizi, ove sono inclusi i costi di funzionamento dei vari enti a carico del servizio sanitario di cui si è parlato in premessa[98].

Il dato che presenta maggior criticità riguarda la voce "proventi e oneri finanziari" che ricomprende, come il 2014, il costo relativo agli interessi per mutui contratti dalla Regione. Dal 2015, tale voce accoglie anche la quota capitale di rimborso di tali mutui. La Sezione ne ha rilevato l'errata contabilizzazione, nell'ambito della citata deliberazione n. 32/2018 relativa al bilancio della Gsa.

Le quote capitale relative al rimborso dei mutui, infatti, sono state rappresentate nel bilancio della Gsa attraverso una errata contabilizzazione nel conto economico, per un importo complessivo, pari a oltre 36 milioni, alla voce di costo "oneri finanziari". Tali quote sono state così assimilate a un costo di esercizio, anziché avere una esclusiva rappresentazione nell'ambito della situazione patrimoniale della Gsa nella quale, peraltro, non risulta iscritto alcun debito per mutui. Inoltre, tali mutui non risultano neppure contratti dalla Gsa, bensì dall'Ente regione negli anni precedenti alla costituzione della stessa gestione.

Nell'esercizio 2014, il bilancio Gsa recava interessi per debiti dovuti a investimenti in sanità per 15.207.476 euro (come evidenziato nella tabella che precede); nel 2015, gli interessi sul debito che, in assenza di accensione di nuovi prestiti avrebbero dovuto presentare un andamento decrescente, al contrario, figurano in aumento, raggiungendo 19.772.796 euro. In tal modo, il totale degli oneri per interessi passivi sul debito passa da 15,21 milioni del 2014, a 19,78 milioni del 2015.

A questo trasferimento di oneri, si aggiunge quello relativo agli interessi passivi ed oneri finanziari per operazioni in derivati accesi sul debito regionale per 10.945.303 euro, che rappresentano la quasi totalità degli oneri precedentemente a carico del perimetro ordinario,

---

[97] Si richiama il paragrafo del presente capitolo riguardante l'evoluzione della perimetrazione della spesa relativa al debito regionale.
[98] Nell'ambito del paragrafo "3. I risultati del Ssr nel periodo 2012/2015".

ove residuano 1.441.358 euro. Tale operazione, di fatto, raddoppia gli oneri per interessi nel bilancio Gsa rispetto all'esercizio precedente, raggiungendo i 30.718.100 euro.

Si perviene così al saldo di - 67.174.340, presente alla voce di bilancio "Proventi e oneri finanziari", come rappresentato nella tabella che segue.

Tab. 30 - Composizione della voce di costo "Proventi e oneri finanziari" rispetto ai capitoli del rendiconto regionale. (in euro)

Cap.	Denominazione	Classificazione Siope	Impegni 2015
24384	Quota capitale ammortamento mutui contratti con altri istituti di credito per investimenti in sanità - fondo sanitario	Rimborso finanziamenti a medio e lungo termine (a carico della regione)	14.430.593,59
24385	Quota capitale ammortamento prestiti obbligazionari per investimenti in sanità - fondo sanitario	Rimborso di altri prestiti obbligazionari (a carico della regione)	22.077.100,77
	Totale quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari		**36.507.694,36**
24131	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	Interessi passivi ad altri soggetti a carico della regione	9.106.351,41
74097	Quota interessi a carico delle risorse del fondo sanitario per l'ammontare del debito contratto dalla regione in relazione agli investimenti in sanità	Interessi passivi ad altri soggetti a carico della regione	10.666.445,49
	Totale quota interessi mutui e prestiti obbligazionari		**19.772.796,90**
24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	Interessi passivi ed oneri finanziari per operazioni in derivati	10.945.303,88
	Totale voce proventi e oneri finanziari a carico della Gsa		**67.225.795,14**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2015.

Il saldo della gestione straordinaria (Sopravvenienze e insussistenze attive e passive), pari ad un costo di 24,6 milioni, invece, risulta determinato dalla scrittura di rettifica del *pay- back* della spesa farmaceutica ospedaliera.

Orbene, limitando l'analisi del bilancio consolidato alla trasposizione di tali ultimi dati nello stesso, si riportano le notizie fornite in nota integrativa alla voce "Proventi e oneri finanziari", in merito alle informative obbligatorie relative alla rilevazione di significative variazioni rispetto all'esercizio precedente: *"Gli oneri finanziari nel complesso sono in aumento del 107 per cento, per effetto di riclassificazione degli oneri finanziari della Gsa (gestione diretta regionale)"*.

Inoltre, alle notizie richieste sul sostenimento di eventuali oneri finanziari e, in caso positivo, sull'indicazione delle operazioni da cui derivano, le informazioni fornite sono le seguenti:

"Nell'esercizio sono stati sostenuti oneri finanziari, a fronte dell'anticipazione ordinaria di cassa (€ 2,263 Milioni), mutui bancari (€ 39,564 Milioni), e per altri e tipologie (fra cui interessi di mora) per complessivi € 1,366 Milioni – Gli "Altri oneri" (interessi sul debito regionale, rilevati in altre voci del CE nel 2014, ammontano ad € 47,519 Mln)".

È opportuno precisare che, di tali oneri, risultavano presenti nel Conto economico 2014, esclusivamente interessi per 15 milioni, correttamente rilevati nel conto "Proventi e oneri finanziari", come riportato nella tabella n. 29 del presente capitolo.

Ed infine: *"Rispetto al 2014, gli oneri finanziari complessivi hanno registrato un incremento complessivo di € 46,608 Milioni dovuto sostanzialmente dall'impatto degli oneri finanziari della G.S.A., mentre diminuiscono gli interessi passivi su mutui pagate dalle Aziende Sanitarie".*

Il peggioramento dei conti del Ssr, ormai in difficoltà a causa dei crescenti costi imputati alla parte sanitaria oltre ai minori incassi per *pay-back*, è stato oggetto di osservazioni anche da parte del Tavolo di monitoraggio, il quale per il 2015, annotava quanto segue:

"Il modello CE trasmesso al Nuovo Sistema Informativo sanitario dalla regione Toscana (al netto della voce AA0080) presenta un utile di 42,873 mln di euro.

Si richiamano i disallineamenti relativi alle iscrizioni per il saldo di mobilità extraregionale pari a 0,052 mln di euro. Inoltre il Tavolo rileva, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 118/2011, che sono presenti aziende in utile per 0,025 mln di euro.

In considerazione di quanto rappresentato in ordine alle iscrizioni inerenti il pay-back 2015 non supportato da atto formale, il Tavolo procede alla rideterminazione del risultato di gestione rispettivamente di 115 mln di euro.

La regione Toscana presenta al IV trimestre 2015 un avanzo di 42,796 mln di euro.

In considerazione dell'iscrizione di entrate da pay-back 2015, per 115 mln di euro, non supportate da atto formale, il risultato di gestione è rideterminato in un disavanzo di 72,204 mln di euro.

La regione Toscana non ha presentato misure di copertura del predetto disavanzo.

Pertanto la regione Toscana, con riferimento al predetto disavanzo necessita di adottare provvedimenti di copertura per un importo di 72,204 mln di euro. In tali termini, si sono verificati i presupposti per l'avvio della procedura della diffida a provvedere di cui al comma 174 della legge 311/2004 e successive modifiche ed integrazioni.

Il disavanzo sul finanziamento ordinario incrementato delle maggiori entrate proprie rispetto a quelle cristallizzate e inglobate nel livello di finanziamento è pari all'1 per cento, pertanto una

valutazione definitiva circa le condizioni di cui all'articolo 2, comma 77, della legge 191/2009 potrà essere effettuata solo in seguito".

Con riferimento ai risultati economici dei bilanci consolidati si sottolinea quanto segue.

I bilanci relativi all'esercizio 2016 della Gsa e del consolidato sanitario non risultano ad oggi approvati. Dalla banca dati Bdap è possibile trarre alcuni dati che possono fornire ulteriori elementi per la presente analisi.

L'andamento delle risorse del Fsr che la Regione ha scelto di gestire direttamente, rappresentati nel bilancio della Gsa, registrano un andamento discontinuo: dopo un'iniziale riduzione, raggiungono un picco nel 2015, mantenendosi vicino ai 300 milioni nel 2016.

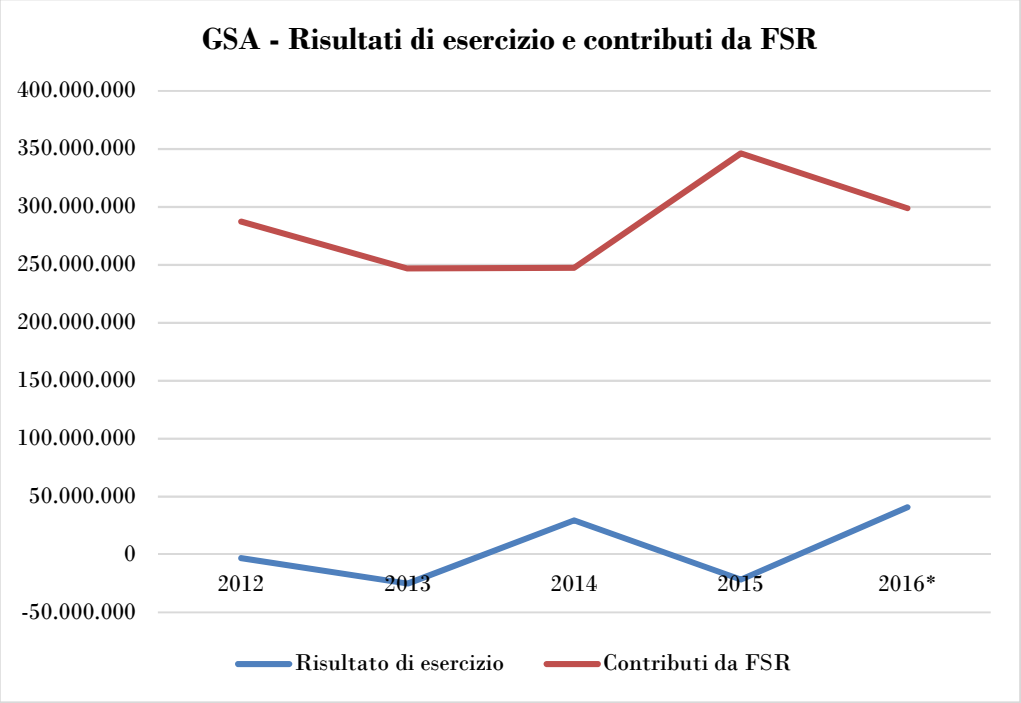
Tab. 31 - Risultati nel quinquennio 2012/2016 di Gsa e consolidato Ssr. (in euro)

Dati Bilancio Gsa	2012	2013	2014	2015	2016*
Risultato di esercizio	-3.081.000	-25.130.713	29.429.300	-21.775.347	40.676.000
Contributi da FSR	287.164.000	246.822.000	247.298.000	346.109.000	298.877.000

Dati bilancio Consolidato	2012	2013	2014	2015	2016*
Risultato di esercizio	-2.344.000	-24.500.000	7.357.000	-20.866.000	-38.419.000
Utile /perdita portata a nuovo	-1.243.887.000	-555.770.000	-241.899.000	-234.541.000	-255.579.000

*Tratti dalla banca dati Bdap.
Fonte: dati di bilancio consolidato Ssr e Gsa 2012/2016.

Fig. 3 - Gsa - Risultati di esercizio e contributi ricevuti nel periodo 2012/2016.



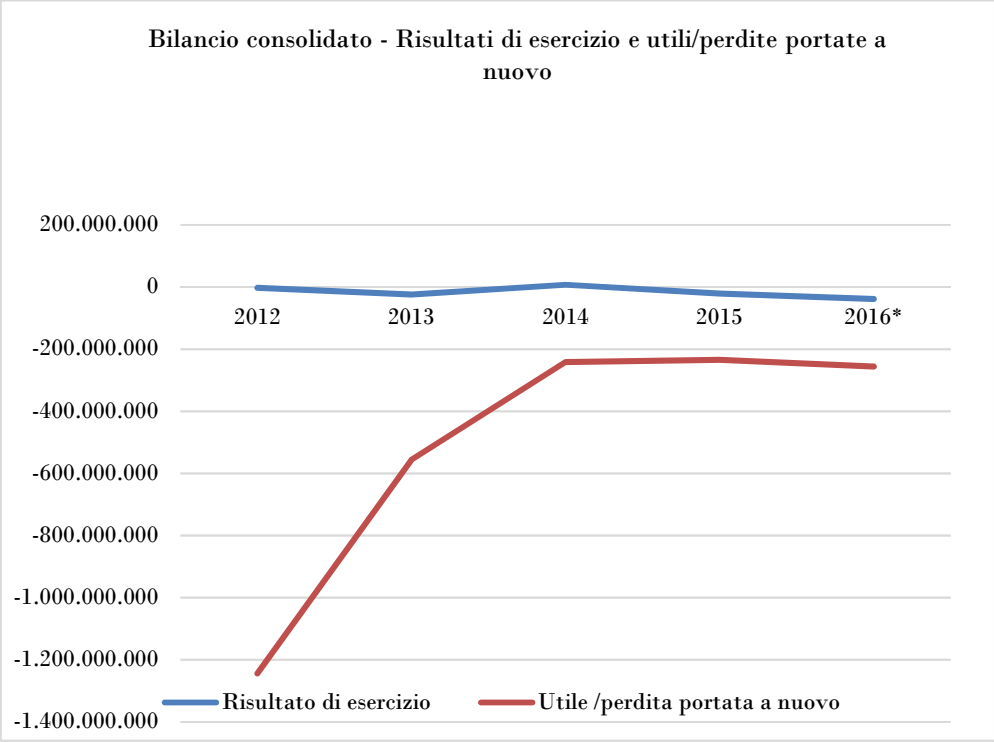
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio Gsa 2012/2016.

Il risultato di esercizio rispetto ai contributi, assume un andamento opposto a partire dal 2014 dove, a fronte dell'aumento di risorse gestite, il risultato appare negativo. Infine, nel 2016, la Gsa torna ad avere un utile che sarà destinato ad una parziale compensazione della perdita registrata nell'ambito del consolidato.

Quest'ultimo, che presenta tutti risultati negativi (fatta eccezione per l'esercizio 2014), evidenzia un ulteriore peggioramento a partire dal 2016, considerato che la perdita, pari a oltre 20 milioni relativa all'anno precedente, non risulta coperta a tutto il 2016 che, a sua volta, registra una perdita ancora più pesante.

In conclusione, nel 2016, i dati presenti su Bdap espongono un incremento della perdita portata a nuovo di circa 21 milioni, ed una perdita d'esercizio di oltre 38 milioni, da cui consegue che il risultato negativo del 2015 non è stato ripianato, come possibile evincere dalla seguente rappresentazione.

Fig. 4 - Bilancio consolidato Ssr - Risultati di esercizio e utili/perdite portate a nuovo.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio consolidato 2012/2016.

Tutto ciò in un quadro in cui risultano addebitati, in maniera crescente, alla parte sanitaria costi derivanti dal debito regionale, pur se contratto per investimenti in sanità; i ricavi propri per *pay-back* registrano, invece, una fortissima riduzione a seguito del

contenzioso il cui esito è ancora incerto; nuovi mutui risultano essere autorizzati dalla Regione alle Aziende sanitarie. La Sezione esprime, pertanto, una sollecitazione ad avviare tutte le iniziative necessarie a mantenere in equilibrio il Ssr, come, del resto, osservato dal Tavolo di monitoraggio per l'esercizio 2016, del quale si riportano le seguenti conclusioni, riguardanti le risultanze del Ce:

"La Regione Toscana a Conto consuntivo 2016 presenta un disavanzo di 42,041 mln di euro.

Dopo il conferimento delle coperture per 42,041 mln di euro, presenta una situazione di equilibrio.

Il Tavolo, in ogni caso, anche sulla base delle evidenze dello Stato patrimoniale 2016 e dell'andamento dei conti dell'anno 2017, richiama l'attenzione della regione sulla sostenibilità economico finanziaria del proprio Servizio sanitario.

Ricorda che vi sono perdite portate a nuovo ancora da coprire, ingenti debiti per mutui passivi previsti in aumento, consistenti debiti verso fornitori e verso l'Istituto Tesoriere accompagnati da un mancato rispetto della normativa europea sui tempi di pagamento.

Rileva nuovamente i ritardi con cui la regione fornisce la documentazione funzionale alla chiusura della verifica annuale degli adempimenti ai fini dell'accesso alla quota premiale del finanziamento del SSN".

Anche con riguardo alle risultanze dello Sp, si esprimono analoghi dubbi sulla sostenibilità del Ssr; il tavolo si è espresso nei seguenti termini:

"Il Tavolo, nel rimanere in attesa dei chiarimenti richiesti, in analogia con quanto rilevato nel 2015, richiama l'attenzione della regione sulla sostenibilità economico finanziaria del Servizio sanitario toscano. Infatti, dalle evidenze contabili riportate nello Stato patrimoniale 2016, si rileva il permanere di criticità che devono essere affrontate responsabilmente dalla regione, in particolare:

- perdite nette portate a nuovo per 201 mln di euro

- debiti per mutui passivi per 416 mln di euro

- debiti verso fornitori per 1.348 mln di euro

- debiti verso Istituto Tesoriere per 353 mln di euro".

(…) ed ancora*:*

"Il Tavolo, in considerazione del protrarsi della mancata completa copertura della perdita rilevata in occasione della rilevazione straordinaria della situazione economico patrimoniale pregressa 2001-2011, nella riunione del 30 gennaio 2014, non può escludere che tale perdita, in

costanza di inerzia da parte della regione, possa essere portata a nuovo ai fini delle valutazioni di cui all'articolo 1, comma 174, della legge n. 311/2004 e ai fini delle valutazioni inerenti quanto previsto dall'articolo 2, comma 77, della legge n. 191/2009.

Richiama l'attenzione della regione alla puntuale fornitura della documentazione funzionale alla verifica annuale degli adempimenti ai fini dell'accesso alla quota premiale del finanziamento del SSN".

1.8. La perimetrazione della spesa sanitaria e la sua evoluzione

È stato precedentemente sottolineato come il d.lgs. n. 118/2011 abbia disposto importanti novità nell'ambito dei processi di separazione contabile della spesa sanitaria dalle altre spese ordinarie della Regione.

In particolare, l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 recante *"Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali"* stabilisce che *"Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso".*

Tale previsione è posta dal legislatore a garanzia della necessaria trasparenza dei conti sanitari affinché le risorse ivi indicate non vengano destinate a spesa di diversa natura. La stessa si completa con quanto stabilito nei successivi art. 21, che prevede l'accensione di appositi conti di tesoreria intestati alla sanità (anche ai fini della rilevazione Siope le regioni sono identificate da distinti codici-ente, riguardanti la gestione non sanitaria e la gestione sanitaria), e art. 22, che impone l'obbligo, per le regioni che gestiscono direttamente una quota del finanziamento del Ssr, di istituire la Gestione sanitaria accentrata, con specifici compiti e responsabilità di rilevazione contabile.

Da tutto ciò consegue l'esigenza di una puntuale e precisa perimetrazione dei conti sanitari da monitorare con attenzione allo scopo di non utilizzare risorse del fondo sanitario per finalità diverse.

Pertanto, a norma del citato art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, le regioni devono adottare un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze.

Con riguardo alle entrate:

a) finanziamento sanitario ordinario corrente, quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio;

b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai Lea, da *pay back* e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale;

c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;

d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria, finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988.

Con riguardo alla spesa:

a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei Lea, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il *pay back*;

b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai Lea;

c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;

d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria, finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988.

Con apposita istruttoria è stato richiesto alla Regione di fornire una rappresentazione delle suddette grandezze (per il triennio 2015-2017) al fine di verificare la corretta perimetrazione, ai sensi dell'art. 20 c. 1 del d.lgs. n. 118/2011, e la corrispondenza tra il totale degli accertamenti e degli impegni, secondo le previsioni dell'art. 20, c. 2 del d.lgs. n. 118/2011.

1.8.1. La contabilizzazione della spesa sanitaria del 2017 e le sue criticità

Con riguardo alla spesa consuntivata, la Regione ha fornito, a seguito di apposita richiesta istruttoria, un quadro generale degli accertamenti e degli impegni, così come previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, il cui dettaglio viene rappresentato nella tabella che segue.

Tab. 32 - Accertamenti e impegni del perimetro sanitario anno 2017. (in euro)

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
11029	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	1.258.963.529	25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	3.145.799.906,01
11030	Addizionale regionale sull'Irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	572.644.405	25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera	2.522.387.986,88
12009*	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	4.744.777.232	25000	Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva	300.284.284,15
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000	148.655.066	26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	173.964.037,20
22473	Trasferimenti dallo stato per quota di fondo sanitario nazionale	11.674.218	24346	Trasferimenti correnti agli enti del servizio sanitario regionale	
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del Ssn (art. 2, c.67 bis l. 191/2009, d.lgs. 149/2011)	2.072.043	24047	Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici	138.349.904,85
			24136	Interventi istituzionali in sanità	248.393.429,51
			24445	Trasferimenti ad aziende ed enti del Ssr per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza	11.674.218,00
			24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del Ssr della quota premiale (art. 2, comma 67 bis l. 191/2009 e art. 9 comma 2 d.lgs. 149/2011)	2.072.043,00
			vari	Capitoli finalizzati (dettaglio nel par. prec. Tab. 21) *	195.860.683,40
	Totale al netto mobilità extraregionale	**6.738.786.493**		**Totale al netto di mobilità extraregionale e *pay back***	**6.738.786.493,00**
12011*	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	346.700.869	26015	Remunerazione mobilità sanitaria extraregionale	154.187.391,00
26888	Mobilità sanitaria extraregionale passiva	- 192.513.478	26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	29.574.570,35
24077	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	29.574.570			
	Totale al lordo della mobilità extraregionale e *pay back*	**183.761.961**		**Totale al lordo della mobilità extraregionale e *pay back***	**183.761.961,35**
11032	Tassa automobilistica finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	44.529.000	24404	Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi	62.190.658
32096	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri capitoli di entrata	19.847.941	24447	Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi	60.000.000
	Finanziamento del disavanzo	**64.376.941**		**Disavanzo sanitario pregresso**	**122.190.658,49**
	Impegni coperti da economie di spesa*	57.813.717,75			
	Totale a pareggio	**7.044.739.112,84**		**Totale a pareggio**	**7.044.739.112,84**

Fonte: Regione Toscana - D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale della Giunta regionale.

Gli accertamenti relativi al fondo sanitario ammontano a 6.738 milioni, cui si aggiunge la quota relativa alla mobilità extraregionale, che presenta un saldo positivo di 154,18 milioni, e rimborsi per *pay back*, pari a 29,57 milioni; il totale del finanziamento del fondo raggiunge, pertanto, 6.922.548.454 euro; il disavanzo sanitario pregresso, pari a 122.190.658 euro, verrebbe coperto da risorse aggiuntive regionali provenienti dalla tassa automobilistica finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria per 44,52 milioni, da rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per 19,84 milioni e, infine, da economie di spesa per 57,81 milioni.

Il ripiano del disavanzo sanitario derivante da esercizi pregressi reca impegni per 122,19 milioni ed è così ripartito:

- 60 milioni sul capitolo 24447, finanziato con risorse regionali di parte capitale, sulla cui natura è stata effettuata specifica istruttoria che ha dato il seguente esito:

"Il disavanzo emergente è stato finanziato con risorse messe a disposizione dal bilancio Regionale, per le quali si è stato utilizzato il capitolo 24447 allocato tra le "spese in conto capitale". In questo caso, la scelta di un capitolo avente tale natura è derivata da un errore di valutazione in merito alla natura del contributo: infatti, a differenza degli esercizi precedenti, non è proceduto ad una vera e propria "copertura perdite", a bilanci chiusi, ma ad un vero e proprio conferimento di risorse "extra fondo sanitario" in corso d'esercizio. In questo senso, sarebbe stato più opportuno procedere ad una variazione di bilancio su un capitolo "ad hoc" diversamente denominato e inserito all'interno delle spese "di natura corrente". Si ritiene che tale equivoco sia stato generato dall'urgenza di procedere a tale stanziamento prima della conclusione dell'esercizio, oltre che dal fatto che tale decisione rappresentava una novità rispetto a quanto già avvenuto in passato". Si osserva, in proposito, che tale ripiano è riferito alla perdita relativa al III trimestre 2017, rilevata dal Tavolo di monitoraggio;

- risorse pari a 62,19 milioni sul capitolo 24404 "Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi", incluso nel perimetro sanitario, le cui risorse appaiono reperite attraverso un'operazione descritta nel capitolo "Programmazione" della presente relazione.

Riprendendo sinteticamente quanto descritto nel suddetto capitolo, risorse pari a 42,5 milioni[99] afferenti ai Lea (livelli essenziali di assistenza), provenienti dai capitoli sanitari 25000 "Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva", 25001 "Spese correnti

[99] Coincidenti con l'entità di risorse accertate sul capitolo "Tassa automobilistica finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.

livello di assistenza territoriale" e 25002 "Spese correnti livello di assistenza ospedaliera", sono state trasferite al perimetro ordinario per la copertura di oneri e spese del rendiconto regionale (formalmente titolate come sanitarie) e, a loro volta, "girate" al perimetro sanitario attraverso la conversione delle stesse da ordinarie a sanitarie[100]. L'operazione ha consentito di liberare risorse nella parte ordinaria e, conseguentemente, la copertura del disavanzo di parte sanitaria.

Preme pertanto sottolineare, in questa sede, che quelle che sono state definite come risorse proprie regionali per la copertura del disavanzo, provengono dal fondo sanitario a copertura dei Lea attraverso un sistema di giroconti, per cui spese contabilizzate nel perimetro ordinario – a seguito di specifica istruttoria di questa Sezione – vengono giustificate come partite in conto capitale, assunte dalla gestione ordinaria, aventi natura sanitaria. L'operazione è rappresentata nella tabella che qui si ripropone, già presente nel capitolo sulla programmazione.

[100] Le risorse tratte dai tre capitoli di parte sanitaria hanno consentito di liberarne altre del rendiconto ordinario con cui si finanziano le seguenti spese, trasferite direttamente attraverso nuova perimetrazione dalla parte ordinaria a quella sanitaria:
- oneri derivanti da lettere di *patronage* rilasciate da regione Toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale – Fondo sanitario;
- interessi passivi sui derivati – flussi periodici netti in uscita sull'*interest rate swap*;
- interessi passivi su prestiti obbligazionari a medio e lungo termine tasso variabile – Fondo sanitario;
- interessi passivi su mutui bancari a medio e lungo termine –Fondo sanitario;
- rimborso prestiti obbligazionari a medio e lungo termine a tasso variabile;
- quota capitale ammortamento mutui a carico regioni contratti con altri istituti di credito.

Tab. 33 - Variazioni degli impegni tra perimetro ordinario e sanitario operati nel 2017. (in euro)

Capitolo		Descrizione	Importo
25000	S	Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva	-2.125.000
25001	S	Spese correnti livello di assistenza territoriale	-22.525.000
25002	S	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera	-17.850.000
		Totale variazione minori spese sanitarie	**-42.500.000**
74082	O	Copertura oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate da regione Toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale.	-*17.736.137,34
74094	S	Oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate da regione Toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale – Fondo sanitario.	*17.736.137,34
73022	O	Interessi passivi sui derivati – flussi periodici netti in uscita sull'interest rate swap	-2.047.086,06
24383	S	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria I.R.S. – Fondo sanitario	2.047.086,06
73028	O	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a medio e lungo termine tasso variabile	-136.014,41
73095	S	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a medio e lungo termine tasso variabile – Fondo sanitario	136.014,41
73088	O	Interessi passivi su mutui bancari a medio e lungo termine	-7.945.487,17
73096	S	Interessi passivi su mutui bancari a medio e lungo termine Fondo sanitario	7.945.487,17
73030	O	Rimborso prestiti obbligazionari a medio e lungo termine a tasso variabile	-1.575.237,50
24385	S	Rimborso prestiti obbligazionari a medio e lungo termine a tasso variabile in valuta domestica Gsa	1.575.237,50
73029	O	Quota capitale ammortamento mutui a carico regioni contratti con latri istituti di credito	-13.060.037,32
24384	S	Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio e lungo termine da banche Gsa	13.060.037,32
		Maggiori spese dal conto ordinario al sanitario per oneri finanziari	**42.499.999,80**

*L'impegno è stato oggetto di successiva cancellazione per costituire un'economia di spesa.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Questo sistema di giroconti, che vede, tra l'altro, la creazione di nuovi capitoli (quelli presenti nella tabella di cui sopra, creati nel 2017, sono i cap. 73095 e 73096) si ripercuote anche sulla chiarezza del bilancio, come esposto in prosieguo.

In sede di monitoraggio del bilancio Gsa relativo all'anno contabile 2015, la Sezione ha accertato che le spese trasferite al perimetro sanitario riguardanti le "sole" quote di rimborso capitale per la restituzione di mutui e prestiti obbligazionari contratti dalla Regione, ammontano ad oltre 36 milioni. La Sezione[101] ha rilevato, inoltre, l'errata rappresentazione nel Conto economico di tali spese; queste ultime, infatti, sono state inserite nel bilancio della Gsa attraverso una errata contabilizzazione nel conto economico, alla voce di costo "oneri

[101] Vds. deliberazione n. 32/2018/PRSS del 30 maggio 2018.

finanziari". Tali quote – relative al rimborso del debito – vengono, cioè, assimilate a un costo di esercizio, anziché avere una propria ed esclusiva rappresentazione nell'ambito della situazione patrimoniale della Gsa nella quale, pertanto, non risulta iscritta alcuna movimentazione relativa alla restituzione del debito.

Peraltro, tali mutui non sono stati contratti dalla Gsa, bensì dall'Ente regione negli anni precedenti alla costituzione della stessa gestione.

Sul punto, la Regione ha affermato quanto segue: *"Occorre ribadire che i mutui di cui si sono fatti gravare gli oneri sulla Gsa sono stati effettivamente stipulati dalla Regione per finanziare una parte degli investimenti delle aziende sanitarie (alle quali tali risorse sono state assegnate come contributi in c/capitale). A tal fine si allega il prospetto dei mutui contratti per investimenti in sanità. Una parte dei costi inerenti tali mutui era stata posta a carico della Gsa anche in passato (anche prima 2012, quando, a seguito del d.lgs. n. 118/2011 è stata costituita la Gsa), ma il bilancio regionale, in periodi nei quali disponeva di maggiori risorse, era riuscito ad accollarsi la maggior parte di tali oneri, senza addebitarli alla Gsa. Negli ultimi anni la quota posta a carico della Gsa è cresciuta a causa della riduzione delle risorse a disposizione del bilancio regionale che hanno reso impossibile evitare l'addebito sulla gestione sanitaria delle quote di rispettiva competenza, tuttavia, ciò è avvenuto come dimostrano i calcoli inseriti nell'allegato 3. all'interno del limite massimo di quota attribuibile al FSR".*

La Sezione esprime perplessità circa l'immissione di nuovi oneri, in particolare quote capitale e interessi per mutui e prestiti obbligazionari, riferiti al superamento dei disavanzi del bilancio regionale negli anni dal 1987 all'esercizio 2017. La Sezione, sul punto ha manifestato preoccupazione per la sostenibilità futura di tali oneri provenienti dalla gestione ordinaria, ancorché afferenti – secondo quanto affermato dal responsabile della Gsa - agli investimenti sanitari. Infatti, nel prendere atto delle dichiarazioni rese dal Responsabile e dal Terzo certificatore della Gsa circa il diretto riferimento a debiti contratti per finanziare investimenti in sanità, considerata la vetustà dei disavanzi sanitari a copertura dei quali tali mutui e prestiti obbligazionari sono stati assunti, fa presente, per il futuro, che saranno richiesti i piani completi di ammortamento dei predetti mutui e prestiti obbligazionari, in modo che gli stessi vengano esattamente perimetrati ed inclusi nel bilancio della Gsa e, con specifica evidenza del debito residuo nello stato patrimoniale. È stato, pertanto, fatto presente che, già a partire dai futuri esercizi, debbano essere trasmessi i piani di

ammortamento dei suddetti mutui per consentire alla Sezione di verificare l'esatta perimetrazione dei conti[102].

Sul punto La Regione ha espresso le seguenti controdeduzioni:

"Si ritiene utile ribadire anche in questa sede che la quota di rate di ammortamento dei mutui e di altri oneri finanziari sostenuti dal bilancio regionale per aver finanziato, nel tempo, una parte rilevante degli investimenti delle aziende sanitarie, è superiore a quella che, di volta in volta, è stata ribaltata sulla gestione sanitaria.

Per questo motivo non è praticabile la modalità di rappresentazione contabile richiesta dalla CdC per tali mutui stipulati dalla Regione a favore della Sanità: se si contabilizzasse il debito per mutui nello stato patrimoniale della Gsa, come richiesto, e si contabilizzassero per intero le relative rate di ammortamento nella contabilità della Gsa, suddividendole tra quota di capitale e quota di interessi, non si darebbe una rappresentazione corretta, innanzitutto, dal punto di vista giuridico (la Gsa non ha personalità giuridica, e non può, quindi, stipulare mutui autonomamente), ma, soprattutto, si "cristallizzerebbe" una situazione che, in realtà, è molto dinamica, ed ha un andamento altalenante nel tempo perché, in linea di principio, il bilancio regionale cerca di farsi carico, con risorse estranee al FSR, del rimborso di tutte le forme di indebitamento della Regione e dei relativi oneri finanziari. Tenuto conto, però, che negli ultimi anni, se la quota sanitaria del bilancio regionale è cresciuta di poco, la quota non sanitaria si è addirittura contratta, ed in misura tutt'altro che trascurabile, il bilancio regionale, per mantenere l'equilibrio finanziario, si è visto costretto a ribaltare sulla gestione sanitaria una quota di oneri di sua pertinenza.

In sostanza, tale ribaltamento, variabile nel tempo, ma comunque inferiore al totale degli oneri sostenuti dalla Regione in relazione all'indebitamento a favore della Sanità, ha assunto la forma di un rimborso richiesto dalla gestione non sanitaria alla gestione sanitaria, rimborso che comprendeva sia una quota di interessi che una di capitale: ecco perché nel bilancio della Gsa tale rimborso è stato contabilizzato interamente come un costo.

D'altra parte, una rappresentazione dei debiti per mutui tra le passività dello stato patrimoniale del bilancio della Gsa, oltre ad essere contraddittorio rispetto alla titolarità giuridica del debito, creerebbe anche la difficoltà dell'inscrizione, in contropartita, delle attività derivanti dall'impiego di tali finanziamenti: infatti gli investimenti finanziati con i mutui non stanno nel bilancio della Gsa (che non ha, sostanzialmente, attività diverse dai crediti e dalla liquidità), ma nei bilanci delle aziende sanitarie."

[102] Cfr. deliberazione citata.

La Sezione, pur prendendo atto delle giustificazioni addotte dalla Regione (che peraltro non ha neppure precisato le opere o i beni finanziati da tali mutui), ribadisce la necessità di effettuare la perimetrazione degli stessi. Ciò richiede una individuazione puntuale degli investimenti sanitari, anziché una stima approssimativa. In tal senso, la Sezione ha contestato l'addebito alla parte sanitaria di oneri variabili da un anno ad un altro, riferiti non solo a quote di rimborso capitale, ma anche alla quasi totalità dello stock di interessi sui titoli derivati[103], effettuato esclusivamente in base al fabbisogno di risorse del rendiconto regionale, nella parte non sanitaria.

Tale aspetto è stato affrontato attraverso la "perimetrazione" introdotta dall'art. 20 c. 1 del d.lgs. n. 118/2011 che obbliga le regioni a delimitare, nel loro bilancio finanziario, le entrate e le uscite relative al finanziamento del proprio Ssr, identificando tutti i capitoli di entrata e di spesa afferenti alla gestione di tale settore.

È noto, inoltre, che il sistema sanitario rappresentato dalle sue Aziende ha delle limitazioni alla contrazione di mutui[104] che, invece la Regione Toscana, nonostante le raccomandazioni del Tavolo di monitoraggio, ha continuato ad autorizzare: nel biennio 2016/2017 sono stati autorizzati ulteriori 553 milioni[105], che si aggiungono ad un debito residuo, esistente al 31 dicembre 2015, di 435 milioni[106]. A questa situazione di forte indebitamento si aggiungono gli ulteriori oneri del rendiconto regionale riversati sul Fsr.

Oltre a ciò, nonostante le motivazioni addotte dalla Regione circa la difficoltà di rappresentare correttamente la restituzione del debito nel bilancio della Gsa se non come costo di esercizio, si pone un problema di chiarezza e completezza dell'informazione dei bilanci, poiché l'inserimento della quota di restituzione del capitale tra gli oneri finanziari rende problematico il calcolo richiesto, ai fini del rispetto del limite all'accensione dei mutui, dall'art. 2, c. 2 *sexies* lett. g) del d.lgs. n. 502/1992. Il servizio del debito, costituito dalla quota interessi annuale sui mutui e dalla quota di rimborso del capitale, in tal modo,

---

[103] Pari all'83 per cento del totale degli oneri totali dei derivati, corrispondenti a oltre 10 milioni su un totale di 12 milioni.

[104] L'accensione di mutui a carico delle aziende sanitarie, è soggetta alle limitazioni poste dall'art. 2 c. 2 sexies lett. g) del d.lgs. n. 502/1992 a norma del quale, fermo restando il generale divieto di indebitamento, è prevista la possibilità, per le unità sanitarie locali, di ricorrere alla "contrazione di mutui e accensione di altre forme di credito, di durata non superiore a dieci anni, per il finanziamento di spese di investimento e previa autorizzazione regionale, fino a un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale e interessi, non superiore al quindici per cento delle entrate proprie correnti, ad esclusione della quota di fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla regione".

[105] Cfr. il capitolo IV "L'indebitamento della Regione Toscana.

[106] Così come emerge dal bilancio consolidato del Ssr 2015.

vedrebbe esclusa tale ultima voce, contabilizzata tra gli oneri finanziari, modificandone i risultati.

Infine, se si analizzano le variazioni intervenute su alcuni capitoli, nel biennio 2016/2017 si ha contezza della evoluzione di tali trasferimenti nel tempo. La tabella che segue, evidenzia gli incrementi subiti da alcuni dei capitoli oggetto delle precedenti variazioni.

Tab. 34 - Incremento spese su capitoli del perimetro sanitario nel biennio 2016-2017. (in euro)

Capitolo	Perim.	Descrizione	Impegni 2017	Impegni 2016	Variazione in aumento
24383	S	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	10.025.059,84	-	10.025.059,84
24384	S	Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine da banche - Gsa	16.718.417,91	4.872.384,83	11.846.033,08
24385	S	Rimborso di prestiti obbligazionari a medio lungo termine a tasso variabile in valuta domestica - Gsa	23.357.797,41	21.686.964,81	1.670.832,60
		Totale	**50.101.275,16**	**26.559.349,64**	**23.541.925,52**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Si può osservare un aumento delle spese, da cui bisogna escludere quella relativa agli interessi su derivati in quanto, già nell'esercizio precedente gravavano, sul fondo sanitario, essendo allocati in un capitolo differente (si richiama anche in questo caso la difficoltà di lettura del bilancio); oltre al differenziale, del quale l'ammontare rimane sostanzialmente stabile, la quota di rimborso di mutui passa, nel capitolo considerato, da 4,8 a 16,7 milioni, così come la quota di interessi che, da 21,6 passa a 23,3 milioni; tali variazioni non sembrano seguire un logico piano di ammortamento. L'aggravio effettivo della spesa per oneri e rimborso di prestiti, rispetto al precedente esercizio verrà analizzato nel paragrafo seguente del presente capitolo.

Specularmente, si possono osservare le riduzioni di spesa a carico del perimetro ordinario (con conseguente aggravio su quello sanitario), che ha consentito di liberare risorse ordinarie da utilizzare per la copertura di perdite del sistema sanitario, così come richiesto dai Tavoli di monitoraggio. I capitoli scelti sono quelli oggetto delle variazioni di cui alla precedente tab. 33, oggetto di analisi nel capitolo sulla programmazione.

Tab. 35 - Riduzione spese su capitoli del perimetro ordinario nel biennio 2016-2017. (in euro)

Capitolo	Perim.	Descrizione	Impegni 2017	Impegni 2016	Variazione in diminuzione
73028	O	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a medio lungo termini tasso variabile	-	275.800,60	- 275.800,60
73029	O	Quota capitale amm.to mutui a carico regione contratti con altri istituti di credito	8.988.441,51	16.413.684,40	- 7.425.242,89
73030	O	Rimborso prestiti obbligazioni a medio lungo termine a tasso variabile	4.875.187,50	6.050.375,00	- 1.175.187,50
73088	O	Interessi passivi su mutui bancari a medio lungo termine	7.632.753,91	7.413.801,44	218.952,47
		Totale	**21.496.382,92**	**30.153.661,44**	**- 8.657.278,52**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

I capitoli considerati, richiamati quale mero esempio di spese oggetto delle variazioni di cui sopra, hanno subìto una riduzione pari a 8,65 milioni. Un quadro completo di variazione della spesa per interessi e rimborso prestiti verrà effettuato nel seguito della trattazione.

1.8.2. L'evoluzione della perimetrazione della spesa relativa al debito nel rendiconto regionale a partire dal 2011

I mutui, i prestiti obbligazionari e i derivati finanziari, sono stati contratti dall'ente regione a copertura di disavanzi pregressi risalenti fino al 1987; sul punto la Regione afferma che i disavanzi sarebbero imputabili ad investimenti sanitari. La Sezione ha, pertanto, richiesto l'elenco di tali mutui, dai quali, peraltro, non è rinvenibile tale diretta imputazione, in quanto gli atti fanno riferimento, solo in alcuni casi, ai piani di investimento della Regione (non esclusivamente sanitari); dalla risposta all'istruttoria citata non è stato possibile pertanto verificare la misura in cui tali mutui si riferiscono alla sanità e, in particolare, a quali investimenti. Nel futuro, sarà richiesto il piano di ammortamento di tali mutui per operare una perimetrazione del debito che si adduce dovuto ad investimenti sanitari. L'esatta perimetrazione del debito residuo come sanitario permetterebbe, quanto meno, di monitorare la restituzione del capitale e degli interessi dal 2017 in avanti.

La dinamica delle spese è descritta nelle tabelle che seguono.

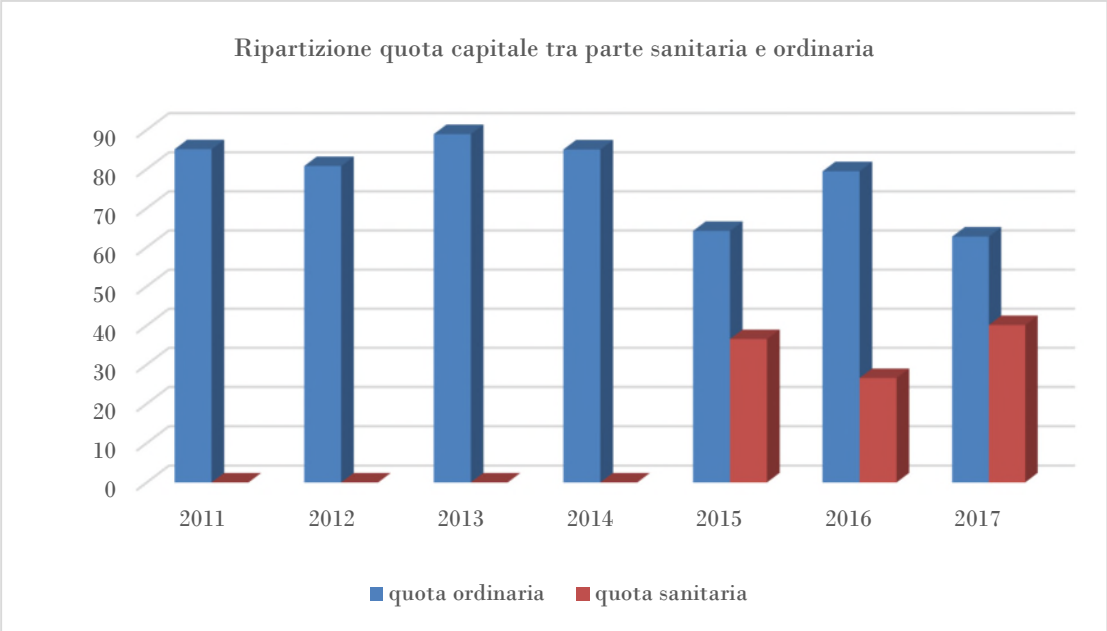
Tab. 36 - Distribuzione della quota rimborso prestiti tra perimetri ordinario e sanitario. (in milioni)

Voci	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
quota ordinaria	85,05	80,75	88,91	84,98	64,15	79,41	62,71
quota sanitaria	0	0	0	0	36,51	26,56	40,08
Totale spesa per rimborso di prestiti	**85,05**	**80,75**	**88,91**	**84,98**	**100,66**	**105,97**	**102,79**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su rendiconti regionali.

La tabella evidenzia un andamento delle quote rimborso capitale dei prestiti regionali fino all'anno 2014, piuttosto altalenante ma contenuto, tra gli 80-88 milioni; solo a partire dal 2015, per effetto della restituzione delle anticipazioni di liquidità derivanti dal d.l. n. 35/2013, la quota si attesta oltre i 100 milioni. Sempre a partire da tale anno, una quota consistente viene addebitata alla parte sanitaria, come evidenzia la figura che segue.

Fig. 5 - Ripartizione della quota di rimborso prestiti tra parte sanitaria e ordinaria. (in milioni).



Fonte: elaborazione Corte dei conti su rendiconti regionali.

Con riguardo alla quota per interessi, gli stessi, sostanzialmente stabili fino al 2013, attestandosi intorno ai 50-55 milioni, subiscono un'impennata nel 2014, sempre a causa del rimborso delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013; tali maggiori spese hanno indotto la Regione ad addebitarne una parte al fondo sanitario. Nel 2015 gli interessi a carico del fondo sanitario si raddoppiano, per diminuire nel biennio successivo.

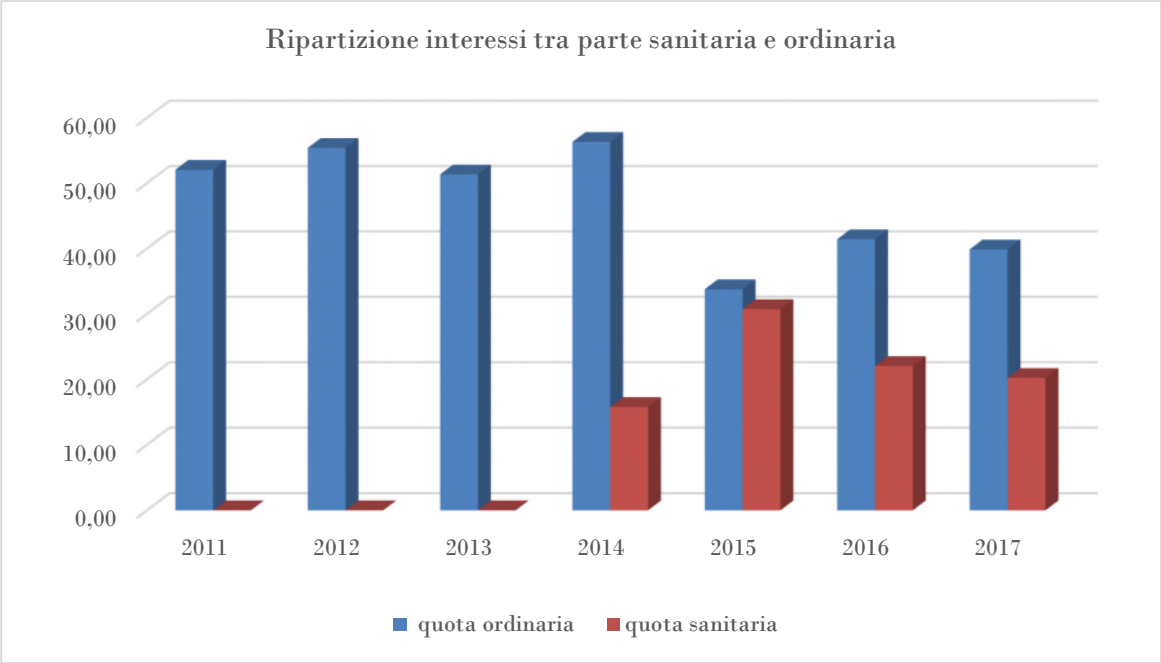
Tab. 37 - Distribuzione della quota interessi tra perimetri ordinario e sanitario. (in milioni)

Voci	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Quota ordinaria	52,04	55,38	51,33	56,29	33,77	41,41	39,85
Quota sanitaria	0,00	0,00	0,00	15,76	30,72	22,03	20,19
Totale spesa per interessi	**52,04**	**55,38**	**51,33**	**72,05**	**64,49**	**63,44**	**60,04**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su rendiconti regionali.

L'andamento di tali spese non appare, dunque, uniforme, come illustra la figura seguente che ne rappresenta la distribuzione.

Fig. 6 - Ripartizione della quota interessi tra parte sanitaria e ordinaria. (in milioni).



Fonte: elaborazione Corte dei conti su rendiconti regionali.

Quanto rilevato, quindi, in sede di monitoraggio del bilancio Gsa relativo all'esercizio 2015, si è poi ripetuto negli anni successivi. L'immissione di nuove spese dal perimetro ordinario a quello sanitario è descritto nel capitolo IV relativo all'indebitamento regionale della presente relazione, che illustra come, a partire dall'anno 2014, l'ammontare della spesa sanitaria per interessi e rimborso prestiti abbia seguito l'andamento descritto nella tabella che segue.

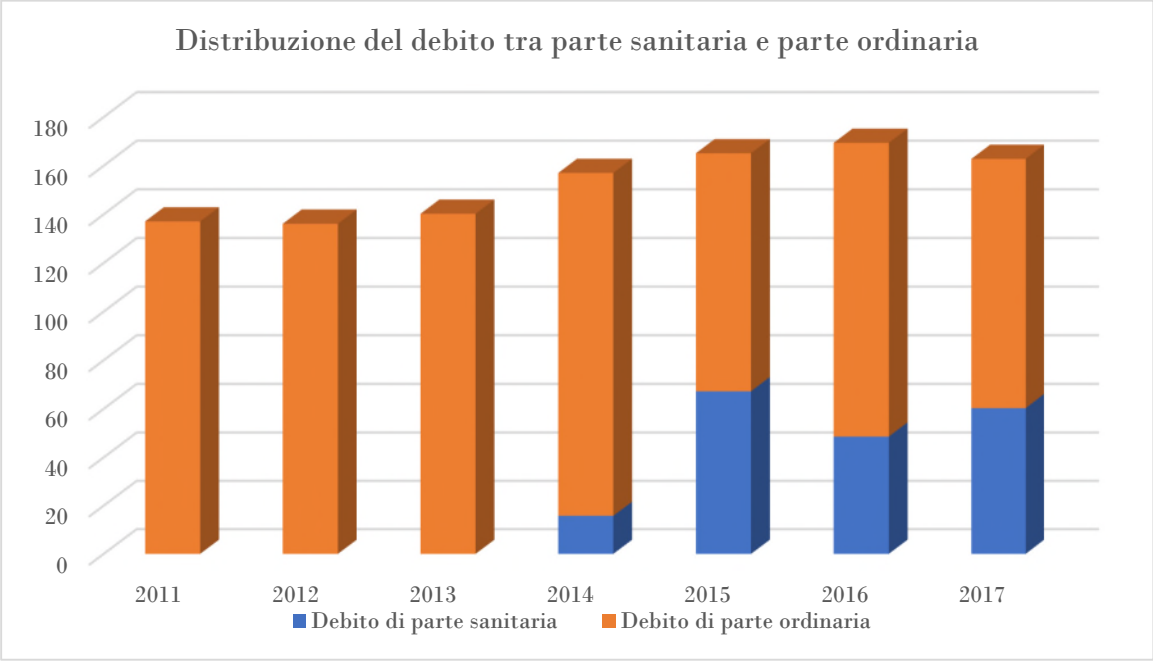
Tab. 38 - Costo del debito da rendiconto regionale e quota a carico del fondo sanitario. (in milioni)

Voci	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Debito di parte sanitaria	0	0	0	15,76	67,23	48,59	60,27
Debito di parte ordinaria	137,09	136,13	140,24	141,27	97,92	120,82	102,56
Totale costo del debito (quota capitale + interessi)	**137,09**	**136,13**	**140,24**	**157,03**	**165,15**	**169,41**	**162,83**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su rendiconti regionali.

L'andamento di tale spesa, appare, come detto, discontinuo, considerato che il recente rimborso dei prestiti riferiti al d.l. n. 35/2013 non influirebbe sulla parte sanitaria in quanto posto a carico del perimetro ordinario. Risulta, poi, che nel corso del 2017 la Regione abbia autorizzato alle aziende sanitarie l'accensione di ulteriori nuovi mutui[107] per 166 milioni che, sommati alle autorizzazioni del 2016 per 387 milioni, giungono così a ulteriori complessivi 553 milioni, esulando dal debito regionale.

Fig. 7 - Costo del debito distribuito tra parte ordinaria e sanitaria della spesa regionale. (in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su rendiconti regionali.

Per quanto sopra, la Sezione ha espresso perplessità in merito all'addebito al fondo sanitario di tali spese comportanti riduzione del fondo stesso, anche con riguardo alla sostenibilità del servizio sanitario.

[107] V. capitolo IV "L'indebitamento della Regione Toscana".

1.8.3. La mobilità della perimetrazione del rendiconto regionale

La Regione Toscana ha provveduto all'attuazione della perimetrazione con d.g.r. n. 805 del 10 settembre 2012. Le modifiche apportate successivamente a tutto il 2015 non sono state ratificate da alcun atto formale, per cui, solo da un confronto diretto tra i bilanci di annualità successive è stato possibile individuare le modifiche e le variazioni apportate. Anche questo argomento è stato oggetto di osservazione in sede di monitoraggio dei conti del bilancio 2015 della Gsa. In tale ambito, è stata osservata un'estrema mobilità nella creazione ed elisione di capitoli, sia nel perimetro sanitario che in quello ordinario[108].

Tale possibilità di spostamento ha, di fatto, moltiplicato il numero di capitoli con titoli analoghi da utilizzare per le stesse finalità (specie nel versante della spesa) che vengono movimentati in maniera alternata da un anno ad un altro, allocati anche in missioni e programmi diversi, rendendo, così, difficile la lettura del bilancio e, di conseguenza, una analisi precisa per macro aree quali le missioni.

1.8.4. Discontinuità nella movimentazione dei conti

Dall'analisi del triennio 2015/2017, emerge una costante discontinuità nella movimentazione dei conti, come conseguenza delle continue modifiche al perimetro sanitario/ordinario. A partire dal 2016, le modifiche sarebbero rinvenibili in un numero molto elevato di atti di variazione al bilancio di previsione; quest'ultima modalità adottata non rende, comunque, chiara e trasparente la rappresentazione dei dati di bilancio, con effetti conseguenti nell'analisi dei flussi finanziari che, per tali motivi, non risultano confrontabili. Dunque, oltre alla creazione/cancellazione di numerosi conti del perimetro sanitario, si assiste alla plurima duplicazione degli stessi in missioni e programmi differenti, movimentati in maniera alternata da un anno ad un altro.

Da una estrapolazione delle voci di spesa più consistenti, emergono, infatti, dati discontinui allocati in "zone" differenti del bilancio.

Un esempio è riconducibile alla voce "Oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate da Regione Toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale", per la quale sono state osservate le duplicazioni di seguito descritte.

Al riguardo, nel 2014, il rendiconto regionale recava il solo capitolo 74080, conto ordinario di tesoreria; nel 2015, lo stesso viene destinato ad accogliere spese diverse da quelle sanitarie,

[108] Cfr. delibera più volte citata.

con la conseguente creazione di due nuovi conti nel perimetro sanitario nell'ambito della missione 2000 "Fondi e accantonamenti" - Programma 2003 "Altri fondi". I due capitoli recanti "oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate da Regione Toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale - fondo sanitario" accolgono impegni per 10.533.554 euro; altri capitoli verranno costituiti senza, tuttavia, essere movimentati, come riassunto nella tabella che segue.

Tab. 39 - Evoluzione dei capitoli intestati agli oneri da patronage a favore di enti finanziatori del sistema sanitario nel triennio 2014-2016. (in euro)

Anno	Cap.	Conto tesoreria	Descrizione	Missione	Programma	Totale impegni
2014	74080	O	Copertura oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate da regione toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale			0
2015	73073	O	Copertura degli oneri derivanti dalle lettere di patronage rilasciate dalla regione toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale - quota interessi	Debito pubblico	Quota interessi ammortamento mutui e prestiti obbligazionari	
	74082	O	Copertura oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate da regione toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale	Fondi e accantonamenti	Altri fondi	
	74094	S	Oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate da regione toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale - fondo sanitario	Fondi e accantonamenti	Altri fondi	3.735.454
	74095	S	Oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate dalla regione a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario - risorse del fondo sanitario	Fondi e accantonamenti	Altri fondi	6.598.099
2016	24410	S	Patronage rilasciate dalla regione a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale - fondo sanitario	Tutela della salute	Ssr - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Lea	17.967.053
	25023	S	Oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate da regione toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale	Tutela della salute	SSR - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Lea	
	73073	O	copertura degli oneri derivanti dalle lettere di patronage rilasciate dalla regione toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale - quota interessi	Debito pubblico	Quota interessi ammortamento mutui e prestiti obbligazionari	
	74082	O	Copertura oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate da regione toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale	Fondi e accantonamenti	Altri fondi	
	74094	S	Oneri derivanti da lettere di patronage rilasciate da regione toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale - fondo sanitario	Fondi e accantonamenti	Altri fondi	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su rendiconti regionali.

Infine, nel 2016, vengono aggiunti due ulteriori capitoli al piano dei conti all'interno di diversa missione (tutela della salute) e corrispondente programma del rendiconto (Ssr - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Lea). A queste duplicazioni corrispondono movimentazioni alternate da un anno ad un altro. Nel 2017 il rendiconto non presenta variazioni rispetto all'anno precedente, né sono presenti impegni sui capitoli interessati.

Analoghe considerazioni valgono per i conti relativi agli oneri per interessi gravanti sul fondo sanitario. Se si guarda all'evoluzione della perimetrazione dei conti sanitari nel quadriennio 2014/2017, si osserva la seguente proliferazione di conti che culmina con la creazione di due nuovi ulteriori capitoli nel 2017, fino ad arrivare a otto conti intestati agli interessi, a vario titolo gravanti sul fondo sanitario, e movimentati in maniera alternata da un anno ad un altro secondo la tabella che segue.

Tab. 40 - Evoluzione dei capitoli intestati agli oneri da interessi passivi sul debito intestato alla sanità nel quadriennio 2014-2017. (in euro)

Cap.	Descrizione	Impegni 2014	Impegni 2015	Impegni 2016	Impegni 2017
24131	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	15.207.476,93	9.106.351,41	0	1.893.193,42
24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	_	10.945.303,88	0	10.025.059,84
74097	Quota interessi a carico delle risorse del fondo sanitario per l'ammontare del debito contratto dalla regione in relazione agli investimenti in sanità	_	10.666.445,49	0	0
24407	Quota interessi a carico delle risorse del fondo sanitario per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti sanitari	_	_	9.789.023,46	0
24408	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a tasso variabile a carico delle risorse del fondo sanitario	_	_	1.446.377,95	187.892,50
24409	differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	_	_	10.797.544,94	0
73095	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a medio lungo termine - tasso variabile - fondo sanitario	_	_	_	136.014,41
73096	Interessi passivi su mutui bancari a medio lungo termine - fondo sanitario	_	_	_	7.945.487,17
	Totale	**15.207.476,93**	**30.718.100,78**	**22.032.946,35**	**20.187.647,34**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su rendiconti regionali.

Dunque, all'incremento degli oneri via via gravanti sulla parte sanitaria corrisponde una proliferazione di conti movimentati, da un anno ad un altro in maniera alternata; a ciò si aggiunge che taluni di essi (24383, 73095 e 73096) appartengono alla missione "debito pubblico", programma "quota interessi ammortamento mutui e prestiti obbligazionari"; altri capitoli, 24131 e 74097, appartengono alla missione "Tutela della salute", e programma "Ulteriori spese in materia sanitaria"; altri ancora (capitoli 24407, 24408 e 24409) risultano inseriti nella missione "tutela della salute" nell'ambito del programma "Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Lea".

Sul punto, la Regione ha fornito la seguente precisazione:

"In merito alla perimetrazione delle risorse sanitarie si specifica che gli "aggiustamenti" che vengono talvolta effettuati (e dei quali ne viene dato atto in apposito allegato alla delibera di variazione di bilancio di volta in volta interessata), attengono alla creazione di nuovi capitoli di entrata e di spesa in conseguenza o di nuove acquisizioni di risorse vincolate, oppure per la necessità di ripartire stanziamenti di entrata e/o di spesa, già presenti in bilancio, in maniera più precisa, coerentemente con le classificazioni del piano dei conti".

Si ribadisce, pertanto, anche in questa sede, la necessità di una razionalizzazione del piano dei conti che garantisca una maggiore leggibilità e trasparenza al rendiconto regionale.

1.9. Osservazioni conclusive

La spesa sanitaria della Regione Toscana per il 2017, comprensiva dei valori necessari per il ripiano del disavanzo sanitario, ancorché nell'ultimo triennio abbia assunto un andamento ondivago, si presenta sostanzialmente in linea con quello del triennio precedente, assestandosi per il 2017, all'importo pari a 7,045 miliardi, con un incremento dell'1,23 per cento rispetto alla spesa complessiva del 2016.

Si sottolinea che il ripiano del disavanzo sanitario, comprensivo di quello per gli esercizi pregressi, presenta impegni per 122,2 milioni, così ripartiti:

- 60 milioni di parte capitale, sulla cui natura è stata effettuata specifica istruttoria;
- 62,2 milioni relativo ad esercizi pregressi.

A tal riguardo, si evidenzia come il bilancio consolidato sanitario relativo all'anno 2016 - presente in Bdap - evidenzi un risultato negativo della gestione sanitaria pari a 38,42 milioni ed una perdita portata a nuovo, in aumento rispetto all'esercizio precedente, di oltre 21 milioni (corrispondente alla perdita dell'anno 2015 che sembrerebbe non essere stata

ripianata). Si osserva, in proposito, come gli impegni presi a copertura di tali perdite richiesti dal Tavolo di monitoraggio, assunti con d.d. del 28 marzo 2017 n. 3773 per un ammontare complessivo di 88,9 milioni, non risultino, a tutto il 2017, ancora liquidati. Alla stessa data, non risulta neanche liquidato l'impegno pari a 40 milioni, a copertura del disavanzo sanitario riferito all'esercizio 2015.

Preme, peraltro, sottolineare che quelle che sono state definite come risorse proprie regionali per la copertura dello specifico disavanzo, provengono dal fondo sanitario a copertura dei Lea, attraverso un sistema di giroconti, per cui spese contabilizzate nel perimetro ordinario – a seguito di specifica istruttoria di questa Sezione – vengono giustificate come partite in conto capitale, assunte dalla gestione ordinaria, aventi natura sanitaria.

Questo complesso sistema di giroconti che varia nei diversi esercizi, rende problematica anche la confrontabilità dei rendiconti nel tempo, riflettendosi, nel complesso, sulla chiarezza del bilancio stesso.

La Sezione, inoltre, manifesta perplessità circa l'immissione di questi ulteriori nuovi oneri, provenienti dalla gestione ordinaria, attese le possibili conseguenze in ordine alla tenuta complessiva degli equilibri di bilancio, laddove questa prassi dovesse essere confermata anche per il futuro. La Sezione ribadisce, al riguardo, la sollecitazione ad avviare tutte le iniziative necessarie a mantenere in equilibrio il Ssr.

Con riferimento al *Project financing* – fermi restando gli specifici approfondimenti che saranno effettuati in sede di referto annuale –, la Sezione osserva come si renda necessaria una migliore programmazione delle iniziative di investimento in cooperazione con il settore privato, onde evitare che interventi incrementali successivi, non programmati, facciano lievitare il costo dell'investimento iniziale a carico della parte pubblica.

2. La gestione delle politiche di coesione in cofinanziamento europeo

2.1. Premessa

Nel rispetto della politica comunitaria di coesione socio-economica, che ha fondamento nell'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue) viene garantita agli enti regionali l'erogazione di risorse che costituiscono, da diversi anni, una fonte di finanziamento significativa per il conseguimento di concreti obiettivi di spesa e priorità di investimento, indirizzati verso aree di forte impatto economico e sociale quali le politiche occupazionali, lo sviluppo economico, urbanistico e territoriale, la ricerca e l'innovazione, l'ambito energetico e ambientale.

Sotto il profilo contabile, il d.lgs. n. 118/2011 detta una disciplina specifica per la corretta gestione all'interno dei bilanci degli enti territoriali dei suddetti finanziamenti e delle corrispondenti spese, precisando che "le entrate Ue sono accertate, distintamente per la quota finanziata direttamente dalla Ue e per la quota di cofinanziamento nazionale (statale, attraverso i fondi di rotazione, regionale o di altre amministrazioni pubbliche), a seguito dell'approvazione, da parte della Commissione europea, del piano economico-finanziario e imputate negli esercizi in cui l'Ente ha programmato di eseguire la spesa. Infatti, l'esigibilità del credito dipende dall'esecuzione della spesa finanziata con i fondi comunitari (Ue e nazionali)"[109]. Con specifico riguardo alla contabilizzazione di tali risorse nei bilanci degli enti territoriali, si fa rinvio al paragrafo sui servizi in conto terzi[110] per una disamina maggiormente approfondita, limitandoci a ribadire in questa sede, che tali entrate trovano classificazione generale tra i trasferimenti correnti e che, "trattandosi di finanziamenti a rendicontazione, l'importo (…) è determinato in considerazione dell'ammontare dell'impegno delle correlate spese correnti".

Sulla base della premessa sopra esposta, la Sezione ha provveduto a verificare, per l'esercizio 2017, che l'ammontare degli impegni risulti coerente con l'importo dei corrispondenti accertamenti, limitando, tuttavia, l'esame alle sole risorse che costituiscono, per la programmazione 2014-2020, il maggiore apporto finanziario da parte dell'Unione europea per il bilancio regionale, ossia, come vedremo nel proseguo del capitolo, il Fondo europeo di sviluppo regionale ed il Fondo sociale europeo.

---

[109] All. 4/II principio applicato alla contabilità finanziaria, punto 3.12.
[110] Capitolo III, par. 4.4 della presente relazione.

L'analisi, in continuità con le precedenti relazioni allegate alla parifica dei rendiconti regionali si concentra, in particolare, sullo stato dei finanziamenti a gestione indiretta, ossia riferiti a fondi strutturali e di investimento (cd. fondi Sie) erogati tramite trasferimento di risorse dall'Unione europea nell'ambito dei programmi regionali. Si rammenta in tale sede, rinviando alle precedenti relazioni per l'analisi completa della fattispecie - che a livello locale la programmazione 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[111].

L'analisi che segue prende in considerazione le risultanze dell'attuale ciclo di programmazione riferito al settennio 2014-2020 per l'anno di riferimento della presente relazione, ossia il 2017. In via preliminare viene, peraltro, rivolta attenzione anche agli sviluppi conseguenti alla conclusione della precedente programmazione 2007-2013, al fine di valutare le eventuali azioni intraprese dalla Regione a seguito dell'inoltro alla Commissione europea della documentazione di chiusura dei programmi regionali ad essa riferiti.

2.2. La programmazione 2007-2013

La programmazione relativa al settennio 2007-2013 si è conclusa il 31 marzo 2017 con la trasmissione alla Commissione Europea, da parte dell'Autorità di certificazione regionale, della rendicontazione definitiva della spesa sostenuta dai beneficiari. Preme ricordare che a livello regionale, la suddetta programmazione trovava attuazione nei seguenti programmi: programma operativo regionale "competitività ed occupazione (Por CReO) e programma transfrontaliero Italia-Francia marittimo, co-finanziati entrambi dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr); programma operativo regionale "competitività ed occupazione (Por CrO), co-finanziato dal Fondo sociale europeo (Fse); piano di sviluppo rurale Prs (co-finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr).

[111] La programmazione per il settennato 2007-2013 trova la sua disciplina generale nel regolamento (Ce) del Consiglio europeo n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 e le sue modalità di applicazione nel regolamento (Ce) n. 1828/2006 della Commissione europea dell'8 dicembre 2006.

Per l'esame complessivo delle risultanze della programmazione in questione, degli obiettivi di riferimento e del complesso normativo ad essa sotteso, si rinvia alle precedenti relazioni allegate alla parifica. In tale sede, la Sezione si limita a prendere in esame gli elementi di novità emersi, con specifico riferimento alle attività intraprese dalla Regione Toscana a seguito della trasmissione dei documenti di chiusura dei programmi al 31 marzo 2017, al fine di verificare l'eventuale sussistenza di progetti inclusi nelle certificazioni finali di spesa dei programmi regionali, per i quali sono sopraggiunti atti di revoca e/o di recupero o per i quali è stata rilevata la presenza di irregolarità.

La Regione, a seguito di specifica richiesta istruttoria, ha precisato che in riferimento al programma Italia-Francia Marittimo ed al programma di Sviluppo rurale finanziato con fondi Feasr non sono emerse variazioni in relazione alle operazioni incluse nella certificazione di spesa presentata nel marzo 2017, nel rispetto del principio di stabilità delle operazioni di cui all'art. 57 del Regolamento (Ce) n. 1083/2006. La Commissione europea ha, pertanto, con proprie specifiche note, comunicato alla Regione Toscana la definitiva chiusura di entrambi i programmi[112].

Diverso discorso per gli altri due programmi (Por Fesr e Por Fse) che, peraltro, hanno garantito, in termini di risorse comunitarie, il maggiore apporto finanziario per il bilancio regionale. Per tali programmi, già alla data di presentazione dei documenti di chiusura alla Commissione europea, risultavano, infatti, presenti situazioni pendenti in attesa di soluzione, da rinvenire entro la fine dell'esercizio 2019.

Per quanto riguarda il Por Fers, alla data del 31 marzo 2017, risultavano presenti cinque progetti cd. "non funzionanti" afferenti agli assi 3, 4 e 5, mantenuti ai sensi della decisione della Commissione Europea (c) (2015) n. 2771 del 30 aprile 2015[113]. Tale decisione è stata recepita dalla Regione Toscana con due successivi atti della Giunta regionale (delibera n. 979 del 18 settembre 2017 e ancora prima, delibera n. 1047 del 3 novembre 2015). Nello specifico, le disposizioni contenute negli atti regionali, in coerenza con le norme comunitarie, hanno posto in capo ai responsabili regionali delle attività dei programmi precipui adempimenti

[112] Con nota Ares (2017) 5330320 - 31 ottobre 2017 la Commissione europea ha comunicato la chiusura del programma Italia-Francia Marittimo e l'accettazione del rapporto finale di esecuzione inviato in data 27 marzo 2017 nonché della dichiarazione di chiusura inviata in data 30 marzo 2017 a norma dell'articolo 67, paragrafo 4, e dell'articolo 89, paragrafo 3, del regolamento (Ce) n. 1083/2006. Con nota Ares (2016) 5655459 del 29 settembre 2016 la Commissione europea ha comunicato la decisione finale di liquidazione dei conti Feasr 2007-2013 e la chiusura del Programma di sviluppo rurale (Psr).

[113] Tale decisione, nel definire gli orientamenti comunitari sulla chiusura del programma operativo, prevedeva la fattispecie dei progetti non funzionanti.

connessi al monitoraggio dei progetti inseriti nella domanda finale di certificazione. In tal senso, i responsabili debbono fornire all'Autorità di gestione dati di rilevazione costantemente aggiornati, sulla base dei quali la stessa è tenuta a redigere una relazione semestrale, da presentare alla Commissione europea fino al 31 marzo 2019, al fine di consentire un costante controllo sullo stato di avanzamento dei progetti non funzionanti, con indicazione di quelli da completare e di quelli ultimati nonché delle misure adottate per la loro messa a regime. Ciò, tenuto conto che entro il 31 marzo 2019 (ossia entro due anni dalla scadenza del termine di presentazione dei documenti di chiusura), se i progetti permangono non funzionanti, la Commissione procederà al recupero dei fondi assegnati all'intero progetto. Esaminando nel concreto lo stato di attuazione dei progetti non funzionanti al 31 dicembre 2017, si rammenta che alla data di presentazione alla Commissione europea del rapporto finale di esecuzione del programma, i lavori afferenti ai tre progetti finanziati con risorse dell'asse 5 risultavano ultimati e sottoposti a collaudo, restando da perfezionare le sole operazioni volte a garantirne la funzionalità. Con riferimento ai restanti due progetti, finanziati nell'ambito dell'asse prioritario 3 e dell'asse prioritario 4, tra cui figura il completamento del grande progetto relativo al sistema tramviario di Firenze, alla medesima data i lavori per il completamento delle opere risultavano ancora in corso.

Tab. 41 - Progetti "non funzionanti" Por Fesr 2007-2013. (in euro)

Asse	Titolo del progetto	Nominativo beneficiario/destinatario	Spesa certificata pagata	Contributo dell'Unione
3	Rete teleriscaldamento a servizio di Radicondoli e Belforte - lotto 1	Comune di Radicondoli	3.828.166,20	300.281,65
4	Completamento linea 1 (Scandicci-Careggi) e linea 2 (Aeroporto "A. Vespucci" - Piazza della Libertà) del sistema tranviario dell'Area metropolitana fiorentina	Comune di Firenze	147.952.986,57	26.003.422,86
5	Scoglio della regina	Comune di Livorno	5.614.906,52	1.616.126,22
5	Dogana dell'acqua	Comune di Livorno	6.473.560,87	1.205.718,02
5	Ristrutturazione e riutilizzo a fini sociali immobile Via Gioberti	Provincia di Pisa	5.518.042,99	1.252.204,80

Fonte: Regione Toscana, Autorità di certificazione, rapporto finale di esecuzione Por Fesr 2007-2013.

In merito a successive operazioni connesse a tali progetti, la Regione, a seguito di specifica richiesta, dichiara l'insussistenza, al 31 dicembre 2017, di variazioni sostanziali rispetto a quelle incluse nella certificazione di spesa, nel rispetto del principio di stabilità delle operazioni di cui all'art. 57 del regolamento (Ce) n. 1083/2006. Non si sono, pertanto, registrati casi di soppressione dei contributi del programma né si è verificata la conseguente

restituzione o riutilizzo del contributo comunitario ai sensi dell'articolo 98, par. 2 del regolamento (Ce) n. 1083/2006[114].

Con riferimento, invece, alla messa a regime di tali progetti, la Regione ha comunicato che alla data di stesura della presente relazione (luglio 2018), si è registrato un avanzamento per i soli tre progetti afferenti l'asse 5, le cui procedure risultavano già in larga parte definite. In particolare, il progetto della Provincia di Pisa relativo alla ristrutturazione di un fabbricato a fini sociali risulta entrato in funzione nel primo trimestre del 2018.

Per i restanti due progetti, tra cui risulta inserito il completamento della linea 1 del sistema tramviario fiorentino che presenta caratteristiche di rilevante impatto sociale e finanziario, a fine 2017 si registra uno slittamento dei tempi di esecuzione delle operazioni così come inizialmente previsti "a causa di aspetti attuativi", riconducibili a cause di natura tecnica, per i quali la Regione ha fornito dettagliata descrizione a seguito di richiesta istruttoria. L'Ente regionale ha, altresì, dichiarato che tali aspetti, non ostacolano il fattivo completamento dei due progetti prevedendo, in particolare, per il sistema tramviario, la messa in esercizio per settembre 2018. Si rinvia all'esame delle risultanze dell'esercizio finanziario 2018 della Regione per le opportune verifiche in tal senso.

L'obbligo in capo ai responsabili delle attività del Por Fesr di svolgere procedure per il monitoraggio dei progetti certificati, riguarda anche la verifica della presenza di eventuali revoche e/o recuperi o di situazioni di irregolarità, i cui esiti confluiscono in decreti dirigenziali adottati dall'Autorità di gestione. In particolare, con il decreto n. 2127 del 15 febbraio 2018 viene preso atto delle revoche intervenute al 31 dicembre 2017 e dell'impatto sulla spesa certificata. Le revoche hanno interessato alcuni progetti dell'asse 1 per un importo complessivo pari a 1,5 milioni di cui 0,35 milioni afferenti a risorse europee. Preme precisare, tuttavia, che l'impatto sulla spesa certificata è limitato dalla possibilità, prevista dal regolamento di attuazione del programma, di includere progetti in "*overbooking*" che la Regione Toscana ha utilizzato per un ammontare pari a 251,66 milioni. Tale istituto rappresenta, infatti, uno strumento idoneo per implementare gli obiettivi di spesa in quanto garantisce un migliore assorbimento dei fondi, attraverso la copertura di spese ammissibili relative ad operazioni realizzate anche con fonti finanziarie diverse dalle risorse comunitarie.

---

[114] Art. 98, par. 2 del reg. (Ce) n. 1083/2006: "*Lo Stato membro procede alle rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o del sistema individuate nell'ambito di operazioni o programmi operativi. Le rettifiche dello Stato membro consistono in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico del programma operativo (…)*.

Tab. 42 - Monitoraggio al 31 dicembre 2017 della spesa certificata. (in milioni)

Programma	Dotazione finanziaria	di cui quota Fesr	Spesa certificata ammissibile	Contributo pubblico corrispondente	di cui quota Fesr	Overbooking	di cui quota Fesr	Contributo pubblico revocato	di cui quota Fesr
Asse 1 - R&STT, innovazione e imprenditorialità	526,20	178,8	1.001,17	612,13	201,04	85,92	288,22	1,05	0,35
Asse 2 - Sostenibilità ambientale	98,23	35,0	139,89	139,38	49,70	41,15	14,67		
Asse 3 - Competitività e sostenibilità sistema energetico	34,85	11,2	98,14	30,57	9,83	-4.281,42	-1,38		
Asse 4 - Accessibilità ai servizi di trasporto e di Tcl	169,11	52,9	290,09	218,61	68,41	49,51	15,49		
Asse 5 - Valorizzazione risorse endogene sviluppo territoriale sostenibile	158,56	53,6	252,99	232,74	78,68	74,18	25,08		
Asse 6 - Assistenza tecnica	36,00	12,81	41,35	41,17	14,74	5,17	1,85		
Totale	**1.022,95**	**338,4**	**1.823,61**	**1.274,60**	**422,41**	**251,66**	**83,94**	**1,05**	**0,35**

Fonte: Regione Toscana, Autorità di gestione Por Fesr 2007-2013.

Per quanto riguarda il Fondo sociale europeo (Fse), la Regione ha informato questa Sezione circa l'insussistenza di progetti "non funzionanti" mantenuti nel programma e/o variazioni in ordine alle operazioni inserite nella certificazione finale di spesa. Permangono, tuttavia, come rilevato anche nella precedente relazione allegata alla parifica del rendiconto 2016, procedimenti giudiziari, seguiti dalla Città metropolitana di Firenze, relativi al recupero di somme corrispondenti a risorse Ue per complessivi 91.392,04 euro connesse a due specifici progetti afferenti la società Eurogroup S.r.l. Anche per il fondo in questione la Giunta regionale ha approvato, con la delibera n. 714 del 10 luglio 2017 di presa d'atto del Rapporto finale di esecuzione del programma, l'elenco complessivo dei progetti in *overbooking* certificati, sia quelli che, in virtù delle regola di flessibilità di cui al regolamento n. 1297/2013, concorrono al cento per cento della spesa programmata, prevedendo una flessibilità del 10 per cento tra assi prioritari, sia quelli finanziati da altre risorse, aventi i requisiti di ammissibilità della spesa, da considerarsi come riserva per compensare eventuali rettifiche finanziarie effettuate dalla Commissione.

2.3. La programmazione 2014-2020

Per quanto riguarda il ciclo di programmazione 2014-2020, si riporta una sintesi della trattazione elaborata nelle precedenti relazioni di questa Sezione, al fine di evidenziarne, in questa sede, le caratteristiche più significative e rilevanti.

L'attuale programmazione trova disciplina 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 strutturali e di investimento europei (cd. fondi Sie), di seguito elencati:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr);
- Fondo sociale europeo;
- Fondo di coesione (Fc)[115];
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr);
- Fondo europeo per affari marittimo e pesca (Feamp).

Ognuno di tali fondi presenta proprie finalità e regole definite con specificità dai successivi regolamenti comunitari[116]. 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:

- crescita intelligente, in modo da sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione per migliorare la competitività internazionale;
- crescita sostenibile, volta a promuovere l'uso efficace delle risorse, delle fonti rinnovabili e delle tecnologie "verdi";
- crescita inclusiva: favorire la coesione sociale e territoriale attraverso alti tassi di occupazione, lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

La fase di programmazione prende forma con l'inserimento di una importante novità metodologica, il cosiddetto "Accordo di partenariato"[117], ovvero un documento che a livello

---

[115] 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 e si indirizza, con prevalenza, verso il supporto di progetti legati alla realizzazione delle infrastrutture ed al potenziamento della tutela dell'ambiente. L'Italia non rientra nel suddetto valore e pertanto non risulta inclusa nel programma.

[116] Reg. (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" (Fesr); Reg. (Ue) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo (Fse); Reg. (Ue) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione; Reg. (Ue) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo (Feasr); Reg. (Ue) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp).

[117] Art. 5 del reg. (Ue) n. 1303/2013 "Ogni Stato membro organizza, per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include, altresì, i seguenti partner: a) le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali c) i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione".

di ciascuno Stato membro, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, reca l'impianto strategico, le priorità di investimento e la selezione degli obiettivi tematici della programmazione nazionale[118]. L'Accordo di partenariato per l'Italia è stato approvato dalla Commissione europea il 29 ottobre 2014 e con tale atto ha preso avvio il ciclo di programmazione degli interventi 2014-2020[119]. Lo stesso si sviluppa su 11 obiettivi tematici comuni[120] a tutti i fondi, in base al quale gli Stati membri dovranno declinare gli interventi da realizzare nell'ambito dei diversi programmi operativi.

Si precisa che risultano esclusi dall'Accordo di partenariato i programmi di Cooperazione territoriale europea (Cte) nel quale rientra il programma interregionale marittimo Italia-Francia, che trova specifica disciplina nel regolamento (Ue) 17 dicembre 2013, n. 1299. Le norme regolamentari prevedono, tuttavia, che l'Accordo si esplichi in maniera coerente e complementare con i programmi Cte, individuando i settori prioritari per le attività di cooperazione territoriale. La dotazione finanziaria complessiva, europea e nazionale in co-finanziamento, ammonta a 73 miliardi di euro[121]. Ai sensi dell'art. 20 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013 è prevista la cd. "riserva di efficacia" altrimenti detta "riserva di *performance*". Si tratta, nello specifico, di una quota finanziaria condizionata, pari al 6 per cento della dotazione complessiva (al netto dell'assistenza tecnica), che sarà definitivamente assegnata

---

[118] 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), ovvero un obiettivo generale che trova applicazione su tutto il territorio dell'Unione europea, con un'articolazione delle risorse differenziata in relazione a diverse categorie di regioni, ovvero regioni meno sviluppate (in Italia: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia); regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna); regioni più sviluppate (rimanenti regioni e province autonome). Resta invariato l'obiettivo "cooperazione territoriale europea (Cte)".

[119] Lo schema dell'Accordo di partenariato predisposto dal Governo italiano in collaborazione con le autorità regionali è stato presentato alla Commissione europea il 9 dicembre 2013 e da questa approvato, dopo un lungo negoziato, a fine ottobre 2014.

[120] 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.

[121] Dei 73 miliardi complessivi, l'Accordo di partenariato per l'Italia, prevede che 51 miliardi di euro siano destinati ai programmi operativi dei due fondi Fse e Fesr (la sola, quota Ue a valere sui due fondi è pari a oltre 31,5 miliardi).

alle regioni solo a seguito della verifica da parte della Commissione europea, per ogni programma, del conseguimento degli obiettivi fisici e finanziari di medio termine definiti in fase di programmazione.

La programmazione in questione, al fine di ottimizzare il rispetto della tempistica degli interventi finanziati ed evitare così uno spreco di risorse, ha previsto la verifica dei risultati conseguiti sia in termini di assegnazione della riserva di efficacia che di disimpegno automatico. In particolare, rispetto al precedente ciclo 2007-2013, è importante sottolineare la modifica operata in ordine alla 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, tenuto conto che il percorso di approvazione di tutti i programmi operativi è stato completato solo nel 2015. A tale data, se la Regione non avrà raggiunto i *target* intermedi non beneficerà, altresì, dell'assegnazione della succitata "riserva di efficacia" e correrà il rischio, nei casi più gravi, della sospensione dei pagamenti. Il Regolamento di esecuzione (Ue) n. 215/2014 della Commissione europea del 7 marzo 2014, stabilisce norme di attuazione delle disposizioni di cui sopra in materia di determinazione dei *target* intermedi e finali nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione. Ai sensi dell'art. 21 del regolamento (Ue) n. 1303/2013, la Commissione effettua la verifica dell'attuazione dei programmi esaminando il conseguimento dei *target* intermedi a livello di priorità sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nella relazione annuale sullo stato di attuazione presentata nel 2019. Ai sensi dell'art. 50, par. 2 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013, infatti, a partire dal 2016 fino al 2023 compreso, ogni Stato membro (e per analogia, ogni regione) trasmette alla Commissione una relazione di attuazione annuale del programma nel precedente esercizio finanziario, delle cui risultanze, peraltro, ci si avvale a livello di ogni singolo programma regionale, per le considerazioni contenute nella seguente trattazione. Le relazioni in questione contengono informazioni chiave sull'attuazione del programma e sulle sue priorità con riferimento ai dati finanziari, agli indicatori comuni e specifici ed ai valori obiettivo quantificati, comprese le successive modifiche. Inoltre, a partire dalla relazione di attuazione annuale da presentare nel 2017 sono rilevati anche i *target* intermedi definiti nel quadro di riferimento dell'efficacia

dell'attuazione. 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: programma "crescita ed occupazione" (Por CrEO Fesr); programma "investimenti, crescita ed occupazione" (Por Ico Fse); programma di sviluppo rurale (Psr) finanziato con il fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr); programma operativo fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp); programma interregionale 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.

2.3.1. Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr)

Il programma operativo regionale "occupazione e crescita" (Por Creo Fesr) 2014-2020 della Regione Toscana si pone come obiettivo primario quello di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, volta a favorire la coesione economica, sociale e territoriale.

La versione originaria del programma è stata approvata con decisione della Commissione europea 9 febbraio 2015, n. 930, con conseguente presa d'atto della Regione Toscana avvenuta con d.g.r. 2 marzo 2015, n. 180. Come si vedrà nel proseguo della trattazione, la stessa è stata sottoposta a successivi atti di riprogrammazione.

Tab. 43 - Dotazione finanziaria Por Fesr 2014-2020. (in euro)

Assi Prioritari	Sostegno dell'Unione Quota Fesr	Sostegno nazionale	Totale programmato 2014/2020	%	Riserva di efficacia	Riserva di efficacia quota Fesr
	a	*b*	*c= a+b*	*d*	*e*	*f*
1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	137.554.986,00	137.554.986,00	275.109.972,00	34,7%	17.194.374,00	8.597.187,00
2 - Migliorare l'accesso alle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	39.781.216,00	39.781.216,00	79.562.432,00	10,0%	4.972.652,00	2.486.326,00
3 - Promuovere competitività Pmi	65.234.124,00	65.234.124,00	130.468.248,00	16,5%	8.154.266,00	4.077.133,00
4 - Sostenere transizione verso economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori	98.343.604,00	98.343.604,00	196.687.208,00	24,8%	12.292.950,00	6.146.475,00
5 - Preservare e tutelare ambiente e promuovere uso efficiente risorse	14.858.522,00	14.858.522,00	29.717.044,00	3,7%	1.857.314,00	928.657,00
6 – Asse urbano	24.605.712,00	24.605.712,00	49.211.424,00	6,2%	3.075.714,00	1.537.857,00
7 – Assistenza tecnica	15.849.090,00	15.849.090,00	31.698.180,00	4,0%		-
Totale	**396.227.254,00**	**396.227.254,00**	**792.454.508,00**	**100%**	**47.547.270,00**	**23.773.635,00**

Fonte: Regione Toscana, Autorità di gestione del Por Fesr 2014-2020.

Le scelte strategiche fondamentali del programma possono essere riassunte come segue: 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; sinergia tra maggiore competitività delle imprese e sostenibilità ambientale; valorizzazione della dimensione sociale per interventi territoriali, che puntano sui servizi alle persone e il recupero funzionale di immobili finalizzati all'inclusione delle fasce deboli.

In termini finanziari, il programma prevede un complesso di risorse pari a 792,4 milioni, di cui 396,2 milioni di risorse europee a cui si aggiunge un co-finanziamento nazionale di pari importo, suddiviso in 277,5 milioni di quota Stato e in 118,9 milioni di cofinanziamento regionale. La tabella che segue schematizza la ripartizione delle risorse europee tra i diversi assi di intervento del programma[122], considerando anche l'importo della riserva di efficacia

[122] Gli assi 1, 3 e 4 sostengono investimenti delle imprese in ricerca e sviluppo ed investimenti volti alla creazione di imprese giovanili, anche innovative, per l'accesso al credito, l'internazionalizzazione ed il risparmio energetico; l'asse 2 è dedicato all'adeguamento del territorio, con idonee infrastrutture, per la banda ultra larga; l'asse 5 è rivolto al potenziamento e alla messa in rete dei grandi attrattori culturali museali, l'asse 6 finanzia, in continuità con la programmazione 2007-2013, progetti di innovazione urbana progetti integrati su scala urbana, con particolare attenzione alla dimensione sociale degli interventi ed al tema della rigenerazione degli spazi pubblici. Si segnala, altresì, l'attivazione di due strumenti finanziari che riguardano: a) fondo per prestiti per la creazione di impresa – sezione innovazione (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 al quale la Regione ha già versato l'importo di 1,1 milioni di euro; b) fondo per prestiti creazione di impresa, costituito nell'ambito dell'azione 3.5.1 - Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso

che complessivamente ammonta a 47.547.270 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.

Successivamente alla sua approvazione, al termine dell'anno 2015, il programma è stato oggetto di due revisioni. La prima riprogrammazione, approvata con decisione di esecuzione della Commissione europea 13 ottobre 2016, n. 6651 (presa d'atto Regione Toscana con delibera della Giunta regionale 2 novembre 2016, n. 1055), ha prodotto una rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi assi prioritari e ad una deprogrammazione di alcuni specifici interventi relativi al trasporto pubblico locale, per il cui dettaglio si fa rinvio alla relazione allegata alla parifica del rendiconto 2016. La seconda revisione è stata approvata dal Comitato di sorveglianza con procedura scritta chiusa il 27 giugno 2017 e conseguente presa d'atto della Giunta regionale con delibera n. 784 del 24 luglio 2017. Nello specifico, quest'ultima revisione ha riguardato l'incremento del numero di progetti di innovazione urbana (Piu), che passano da otto a nove[123]. Sono state, inoltre, introdotte modifiche di carattere organizzativo recepite nell'ultima versione del Sistema di gestione e controllo (Sigeco)[124] approvata dalla Regione con decisione della Giunta regionale n. 3 del 4 dicembre 2017. Nel corso del 2017 è stato, inoltre, approvato in ultima istanza[125] con delibera della Giunta regionale n. 1420 del 19 dicembre 2017 il Documento di attuazione regionale (Dar), che definisce la struttura e il piano finanziario del programma, produce una sintesi dell'organizzazione delle strutture regionali, del sistema di gestione e degli aiuti di stato e fornisce la scheda dettagliata di ogni singola azione e sub-azione.

Sotto il profilo finanziario, il monitoraggio del programma al 31 dicembre 2017 rileva un impegno complessivo di risorse pari a 413,11 milioni, corrispondente al 52,1 per cento della dotazione finanziaria (792,4 milioni) per un numero di 2.316 operazioni selezionate. Rispetto

---

incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza dell'asse 3, al quale la Regione ha versato l'importo di 12,5 milioni di euro.

[123] Con delibera della Giunta regionale n. 655 del 5 luglio 2016 sono stati individuati i progetti di innovazione urbana: Piu Prato - Comune di Prato; 2) 4 (i) Passi nel Futuro - Comune di Pisa; 3) AllenaMente - Comune di Cecina; 4) Piu Empoli - Comune di Empoli; 5) Città+Città - Comuni di Poggibonsi e Colle Val d'Elsa; 6) Piu Pistoia - Comune di Pistoia; 7) Piu Lucca - Comune di Lucca; 8) Piu Ways - Comune di Rosignano Marittimo;

[124] La Regione Toscana, ai fini dell'attuazione in applicazione dell'art. 72 "principi generali dei sistemi di gestione e controllo" del regolamento (Ue) n. 1303/2016, ha adottato con decisione della Giunta regionale n. 2 del 19 dicembre 2016 il Sigeco. Nello specifico, lo stesso stabilisce tutte le procedure da applicare per l'attuazione del programma nonché i ruoli e le responsabilità dei soggetti a vario titolo coinvolti (Autorità di gestione, Autorità di certificazione, responsabili di azione, gestione, controlli e pagamenti, Organismi intermedi).

[125] Il documento era stato approvato in una prima versione con delibera della Giunta regionale n. 1104 del 16 ottobre 2017.

al medesimo valore registrato per l'esercizio 2016, si rileva un incremento in termini di risorse impegnate pari a 224 milioni.

Tab. 44 - Avanzamento finanziario per assi Por Fesr 2014-2020 – Anno 2017. (in milioni)

Priorità	Programmato 2014-2020	Impegni	Impegni su programmato	Pagamenti	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti/ Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	a	*b*	*c=b/a*	*d*	*e=d/a*	*f=d/b*	*g*
Asse 1 - Ricerca, sviluppo tecnologico ed innovazione	275,11	156,61	56,9%	27,82	10,1	17,8	1.139
Asse 2 - Accesso tecnologie 'informazione e comunicazione	79,56	79,56	100,0%	12,40	15,6	15,6	2
Asse 3 - Competitività Pmi	130,47	75,69	58,0%	33,36	25,6	44,0	585
Asse 4 - Transizione verso una economia bassa emissione di carbonio	196,69	18,52	9,4%	2,99	1,5	16,1	232
Asse 5 - Tutela ambiente ed uso efficiente delle risorse	29,71	17,43	58,7%	0,0	0,0	0,00	12
Asse 6 - Urbano	49,21	52,60	106,9%	0,0	0,0	0,00	48
Asse 7 - Assistenza tecnica	31,70	12,70	40,1%	5,24	16,5	41,3	98
Totale	**792,45**	**413,11**	**52,1%**	**81,81**	**10,3**	**19,8**	**2.316**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Autorità di gestione, Raa 2017 Por Fesr 2014-2020.

I valori raggiunti in termini di capacità di impegno risultano imputabili, in via prioritaria, alle risultanze dell'asse 6 connessa ad iniziative di sviluppo urbano sostenibile, per la quale si registrano maggiori impegni (56,6 milioni) rispetto alla dotazione finanziaria inziale (49,21 milioni) per un totale di 48 progetti finanziati volti all'attuazione degli otto Piu. Anche con riguardo alla priorità 2, relativa allo sviluppo tecnologie dell'informazione e della comunicazione, si registra una buona *performance* in quanto sussistono impegni per 79,6 milioni volti al finanziamento di due operazioni afferenti la rete infrastrutturale della banda larga ed ultralarga, in linea con i valori della programmazione, superando le sofferenze riscontrate nel precedente esercizio 2016 in termini di capacità di impegno (27,6 per cento).

Il maggiore impatto in valore assoluto è dato dall'asse 1 afferente alla ricerca ed allo sviluppo tecnologico, che registra un ammontare pari a 157 milioni, corrispondente a circa il 56,9 per cento della dotazione programmata, prevalentemente indirizzati alla realizzazione di 1.339 operazioni consistenti in aiuti agli investimenti in materia di ricerca e sviluppo, sostegno alle infrastrutture di ricerca, innovazione nel campo manifatturiero ed organizzazione del tessuto imprenditoriale regionale. Di minore rilevanza le risultanze connesse soprattutto alla priorità 4 relativa all'ambito energetico, che registra un livello di impegni pari a 18,5 milioni corrispondenti solo al 9,4 per cento della dotazione finanziaria volti all'attuazione di 232 progetti consistenti in aiuti al sistema imprenditoriale in materia di

efficientamento energetico. Le risultanze di tale priorità sono strettamente legate al progetto afferente al polo siderurgico di Piombino, volto al sostegno ad investimenti produttivi di miglioramento ambientale ed abbattimento di emissioni di CO2 nell'ambito di progetti diretti ad una sua riconversione e riqualificazione. Come già anticipato in altre parti del referto, al termine dell'esercizio 2017, l'intervento risulta ancora non avviato a causa del superamento delle intese nazionali tra amministrazioni centrali, Regione Toscana e la proprietà del complesso siderurgico di Piombino, per cui i termini temporali dell'effettiva realizzazione dell'intervento sono spostati in avanti. In ordine alle altre priorità, si segnalano l'asse 3, rivolta allo sviluppo della competitività delle piccole e medie imprese e l'asse 5, afferente la tutela dell'ambiente, che registrano impegni pari al 58 per cento della dotazione finanziaria. Nello specifico, quest'ultima rileva un ammontare di impegni pari a 17,4 milioni per il finanziamento di 12 progetti negli ambiti tematici "Arte Contemporanea", "La Scienza", "Etruschi" e la "Francigena". L'asse 3 registra, invece, impegni per 75,7 milioni indirizzati al finanziamento di 585 operazioni volte all'internazionalizzazione del sistema produttivo ed alla creazione d'impresa. L'attuazione di tale asse è stata condizionata da un effetto spiazzamento causato dagli strumenti di politica industriale nazionale[126], entrati in pieno esercizio nel 2017. Secondo quanto dichiarato dalla Regione tali strumenti, operando sulle medesime tipologie di investimento, hanno disatteso le previsioni sull'andamento dei fondi rotativi per investimenti produttivi delle piccole e medie imprese previsti all'interno dell'asse 3.

A livello di pagamenti effettuati, si registra un ammontare pari a 81 milioni, corrispondenti al 10,3 per cento della spesa programmata ed al 19,8 per cento della spesa impegnata. La *performance* migliore, sebbene non elevata, è raggiunta dall'asse 3 (44 per cento rispetto agli impegni) mentre gli altri assi registrano risultati al di sotto del 20 per cento. In particolare, l'asse 2 sconta la lunghezza che caratterizza la notifica del grande progetto nazionale relativa alla banda larga notificato dal Mise il 7 settembre 2017 che, come vedremo, risulta ancora in attesa di approvazione da parte della Commissione europea, rendendo più difficile il raggiungimento del *target* finanziario.

[126] Si tratta degli strumenti di politica industriale nazionale relativi al Piano nazionale Industria 4.0, tra i quali quelli legati alle agevolazioni alle imprese nella forma del c.d. "iperammortamento e superammortamento", oltre alla c.d. "nuova Sabatini", "che consistono in supervalutazioni degli investimenti in beni materiali e immateriali o prevedono concessioni, da parte di banche e intermediari finanziari, di finanziamenti alle micro, piccole e medie imprese per sostenere gli investimenti, nonché un contributo da parte del Ministero dello sviluppo economico rapportato agli interessi sui predetti finanziamenti.

Nel mese di luglio 2017 è stata presentata alla Commissione europea la domanda finale di pagamento intermedio riferita al periodo contabile 1 luglio 2016-30 giugno 2017 di importo pari a 14.673.109 euro. Nel mese di dicembre 2017 sono state presentate altre due domande di pagamento intermedio relative al periodo contabile 1 luglio 2017-30 giugno 2018, con un importo cumulativo di spesa pubblica pari ad euro 15.121.519, per un totale complessivo di risorse certificate al 31 dicembre 2017 pari a 29.794.629.

In relazione alle risultanze del precedente esercizio 2016, si rileva, pertanto, un incremento di risorse certificate pari al 70,1 per cento. Tale aumento, tuttavia, risulta poco consistente se confrontato con il *target* intermedio al 31 dicembre 2018 che ammonta a 192.634.521 euro, con uno scostamento negativo pari a 84,5 punti percentuali. Il descritto quadro di riferimento fa sorgere perplessità visto che, alla fine del 2017, le percentuali di spesa sono ancora limitate. Risulta pertanto evidente, l'esigenza di accelerare la spesa al fine di rispettare gli obblighi derivanti dal raggiungimento degli obiettivi intermedi, così da non incorrere nella perdita delle risorse collegate alla c.d. "riserva di efficacia".

Tab. 45 - Spesa certificata e target di spesa - anno 2017 Por Fesr 2014-2020. (in euro)

Assi	Spesa certificata 2016	Spesa certificata 2017	Scostamenti % fra spesa certificata 2017 e 2016	Target intermedio 2018	Target finale 2023	Scostamenti % fra target 2018 e risultanze 2017
Asse 1 - R&STT, innovazione ed imprenditorialità	3.151.987,27	8.123.661,00	61,2%	100.170.367,09	275.109.972,00	- 91,9
Asse 2 - Accesso tecnologie informazione e comunicazione	0,00	2.400.000,00	100,0%	15.116.862,19	79.565.432,00	- 84,1
Asse 3 - Competitività e sostenibilità sistema energetico	5.694.343,28	17.378.966,00	67,2%	46.127.980,31	130.468.248,00	- 62,3
Asse 4 - Accessibilità servizi trasporto e Tcl	70.987,03	1.892.002,00	97,2%	21.350.000,00	196.687.208,00	- 91,1
Asse 5 - Tutela ambiente ed uso efficiente delle risorse	0,00	0,00	0,0%	5.883.974,72	29.717.044,00	- 100,0
Asse 6 - Urbano	0,00	0,00	0,0%	4.035.336,85	49.211.424,00	- 100,0
Totale al netto dell'assistenza tecnica	**8.917.317,58**	**29.794.629,00**	**70,1%**	**192.684.521,16**	**760.759.328,00**	**- 84,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Autorità di gestione Raa 2017 Por Fesr 2014-2020.

Nel programma Fesr risultano presenti tre Grandi progetti, afferenti agli assi 2 e 4, intesi, ai sensi dell'art. 100 e ss. del regolamento (Ue) n. 1303/2013, come operazioni comprendenti una serie di opere, attività o servizi diretti a realizzare un'azione indivisibile di precisa natura economica o tecnica, con finalità chiaramente identificate e per la quale il costo ammissibile complessivo supera i 50.000.000 euro o, nel caso di operazioni che contribuiscono all'obiettivo tematico volto a promuovere sistemi di trasporto sostenibili, i 75.000.000 euro.

Esaminando lo stato di avanzamento al 31 dicembre 2017, si rileva che tali progetti risultano per la maggior parte ancora in fase progettuale, nonostante per alcuni l'avvio fosse previsto per l'esercizio 2016. Il solo progetto relativo alla banda ultra larga, come anticipato, è stato presentato alla Commissione europea che ha effettuato diversi rilievi sulla base dei quali il Mise sta elaborando delle integrazioni. Pertanto, al 31 dicembre 2017, la Commissione europea deve ancora procedere alla sua approvazione.

Tab. 46 - Grandi progetti - stato avanzamento anno 2017 Por Fesr 2014-2020. (in milioni)

Progetti	Inizio previsto	Data completamento prevista	Stato	Investimenti totali	Costi totali ammissibili	Progressi materiali
Asse 2 - Banda ultra-larga	III trimestre 2016	IV trimestre 2022	Presentato alla Commissione	222,2	67,5	In costruzione
Asse 4 - Sostegno ad investimenti produttivi connessi al miglioramento ambientale ed all'abbattimento delle emissioni Co2 nell'ambito di progetti di riconversione e di riqualificazione produttiva del polo siderurgico di Piombino	II trimestre 2016	IV trimestre 2021	Da presentare alla Commissione	216,0	141,2	In fase progettuale
Asse 4 – Interventi per il miglioramento della mobilità collettiva nella Piana di Firenze	I trimestre 2019	IV trimestre 2022	Da presentare alla Commissione	327,0	80,0	In fase progettuale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Autorità di gestione Raa 2017 Por Fesr 2014-2020.

Con riferimento all'attuazione degli strumenti finanziari previsti ai sensi dell'art. 36 e ss. del Regolamento n. 1303/2013, si segnala che al termine dell'esercizio 2017 ne risultano attivati cinque. In particolare, proprio nel corso di tale esercizio ne sono stati costituiti *ex novo* due: il primo, denominato fondo prestiti "aiuto agli investimenti per progetti strategici" (azione 3.1.1 *sub* a), che presenta una dotazione finanziaria pari a 22.792.623 euro; il secondo, denominato fondo per microcredito "aiuto agli investimenti per le imprese" (azione 3.1.1 *sub* b), con una dotazione totale pari a 10.000.000 euro. Entrambi gli strumenti perseguono l'obiettivo di sostenere e incrementare gli investimenti in linea con la strategia di specializzazione intelligente per la Toscana prevista quale elemento cardine di parte della presente programmazione[127]. Risultano, altresì, attivati nei precedenti esercizi altri tre strumenti finanziari, il cui stato di avanzamento al 31 dicembre 2017 risulta il seguente:

[127] La strategia di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente è una delle condizionalità *ex ante* per l'approvazione dei programmi operativi dei fondi Sie coinvolti nel sostegno agli obiettivi tematici "rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione" e "promuovere la competitività delle Pmi", ossia dei fondi Fesr, Feasr e Fse.

- in relazione al fondo prestiti per la creazione di impresa sezione innovazione (azione 1.4.1), l'importo complessivo dei versamenti si definisce in 4,3 milioni, a cui corrisponde un ammontare di risorse impegnate in contratti con destinatari finali pari a 0,06 milioni. I destinatari finali sostenuti dal fondo sono 19, a cui sono state erogate, al 31 dicembre 2017, risorse pari 0,02 milioni;
- per quanto riguarda il fondo prestiti per la creazione di impresa (azione 3.5.1. a e b), a seguito della delibera di Giunta regionale n. 926 del 19 settembre 2016, è stata disposta, nel febbraio 2017, la chiusura dei bandi attivati. L'importo complessivo dei versamenti al 31 dicembre 2017, ammonta a 4,8 milioni, a cui corrisponde un ammontare di risorse impegnate in contratti con destinatari finali pari a 4,6 milioni, a fronte di investimenti complessivi per 5,8 milioni. I destinatari finali sostenuti sono 201, a cui sono state erogate risorse pari 3,4 milioni;
- in riferimento al fondo di microcredito per la creazione di impresa (azione 3.5.1) l'importo complessivo dei versamenti si definisce in 16,7 milioni, a cui corrisponde un ammontare di risorse impegnate in contratti pari a 11,5 milioni. I destinatari finali sostenuti dal fondo sono 531, a cui sono state erogate, risorse pari a 6,7 milioni.

Tab. 47 - Strumenti finanziari – stato avanzamento anno 2017 Por Fesr 2014-2020. (in milioni)

Strumenti finanziari		Anno attivazione	Dotazione finanziaria	Impegni	Destinatari finali	Risorse erogate
Fondo prestiti	Creazione di impresa – sez. innovazione az. 1.4.1.	2016	4,3	0,05	19	0,02
	Aiuto agli investimenti per progetti strategici - az. 3.1.1. sub a	2017	22,7			
	Creazione di impresa – az. 3.5.1. sub a1 e 3.5.1. sub a2	2015	4,8	4,6	201	2,4
Fondo per microcredito	Aiuto agli investimenti per le imprese – az. 3.1.1. sub b	2017	10,0			
	Creazione di impresa – az. 3.5.1.	2016	16,3	11,5	531	6,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Autorità di gestione Raa 2017 Por Fesr 2014-2020.

In ragione del quadro complessivamente delineato sul programma Fesr, la Regione ha dichiarato di aver adottato, nel corso del 2017, misure tese al superamento delle criticità rappresentate in vista del raggiungimento del *target* intermedio al 31 dicembre 2018, tra le quali la stessa segnala:
- ampliamento della platea dei beneficiari con l'estensione dei bandi ai liberi professionisti, in attuazione della delibera della Giunta regionale n. 240/2017;

- implementazione di alcune funzionalità del sistema informatico del programma che necessita di ulteriori perfezionamenti al fine di pervenire ad un completo "avvio a regime" delle procedure informatizzate[128];
- adozione da parte della Giunta regionale con delibera n. 849/2017 di indirizzi attuativi per l'inserimento nel programma di progetti in *overbooking*, con i con i quali sono state fornite specifiche indicazioni ai responsabili di azione in merito ai requisiti da verificare per tale inserimento;
- indicazioni operative fornite agli uffici regionali allo scopo di garantire la gestione del piano finanziario contenuto nel Dar e la corrispondenza alle dotazioni finanziarie stanziate sul bilancio regionale, con la decisione della Giunta regionale n. 3/2017;
- approvazione della legge regionale n. 71/2017 "Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese", che entrerà in vigore a partire dal 2018 e che conferma l'impegno della Regione Toscana a promuovere azioni finalizzate alla riduzione degli oneri a carico delle imprese e della pubblica amministrazione[129].

Altresì, la Regione ha espressamente dichiarato di aver ravvisato la necessità di procedere ad una revisione del programma, che sarà perfezionata nel primo semestre del 2018, le cui principali modifiche consisteranno in:
- una riprogrammazione di risorse finanziarie a favore dell'asse 1 relativamente al sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese. Le risorse, pari a 15,9 milioni provengono dalla deprogrammazione dell'asse 3 in ordine agli aiuti per investimenti produttivi per progetti strategici territoriali, settoriali e di filiera (fondo rotativo) in virtù dell'entrata in vigore dei richiamati strumenti di politica industriale nazionale di Industria 4.0;

[128] Tra queste, l'Autorità di gestione richiama le funzionalità necessarie per consentire il trasferimento automatico dei dati al Sistema di monitoraggio nazionale MonitWeb del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato – Igrue.
[129] Successivamente all'approvazione della legge è prevista nel corso del 2018 la revisione delle "Linee guida per la redazione dei bandi per agevolazioni alle imprese" (cd. Bando Standard) che mette a disposizione una documentazione "standard", declinabile per i vari interventi di agevolazione, con l'obiettivo di ridurre gli adempimenti incombenti sulle imprese e i tempi necessari per l'espletamento delle procedure di evidenza pubblica a carico degli uffici gestori degli interventi. Con la modifica in corso, la Regione prevede di eliminare alcuni adempimenti in capo alle imprese, di velocizzare le istruttorie e semplificare il linguaggio, uniformando la terminologia utilizzata.

- inserimento di due nuove priorità di investimento dell'asse 2[130], vincolato, tuttavia, al perfezionamento degli atti amministrativi conseguenti alle decisioni del Comitato di diffusione della banda ultralarga relativi alle economie derivanti dalle procedure di gara, funzionali alla determinazione delle dotazioni effettivamente disponibili stimate per circa 32,9 milioni;
- rimodulazione delle risorse e inserimento di una nuova azione nell'asse 4 correlata al rinnovo del materiale rotabile. Le risorse per la nuova azioni provengono da una modifica dell'intervento relativo ai progetti di riconversione e riqualificazione produttiva del polo siderurgico di Piombino, a causa delle citate problematiche. Le risorse trasferite alla nuova azione saranno sostituite da risorse di fonte regionale extra programma, in modo che l'intervento complessivo per Piombino possa comunque contare su un ammontare invariato di risorse. Preso atto delle difficoltà connesse al raggiungimento dei risultati attesi, dimostrati anche dalle continue rimodulazioni finanziarie del programma, che determinano, come visto nello specifico capitolo, continue variazioni di bilancio, la Sezione si riserva, pertanto, di esprimere ulteriori considerazioni sulla bontà delle misure di accelerazione della spesa in sede di verifica del raggiungimento del *target* intermedio nell'ambito della relazione allegata alla parifica del rendiconto dell'esercizio 2018.

2.3.2. Il Fondo sociale europeo (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 ed 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 del 12 dicembre 2014. La Giunta regionale ha preso atto della decisione con propria delibera n. 17 del 12 gennaio 2015.

Il programma declina, attraverso i cinque assi prioritari che lo compongono, la strategia di investimento per il settennio 2014-2020, focalizzata 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 ed al

[130] Si tratta della priorità di investimento 2b ("sviluppo dei prodotti e i servizi delle Tic, il commercio elettronico e la domanda di Tic") e la priorità di investimento 2c ("rafforzamento delle applicazioni delle Tic per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusion, l'e-culture e l'e-health").

rafforzamento dei servizi per il lavoro, come anche l'operatività di Garanzia Giovani in Toscana, di cui si tratterà in apposito paragrafo.

Nel corso del 2017 il programma ha beneficiato dell'assestamento dell'apparato organizzativo delineato nel precedente esercizio 2016 con la designazione delle Autorità del programma, dei responsabili delle attività e degli organismi intermedi. E' stato, tuttavia, condizionato dalle novità legate sia al nuovo assetto istituzionale conseguente alla legge n. 56/2014[131], che ha demandato alle regioni gran parte delle attività svolte in precedenza dalle province, che agli sviluppi della normativa sul tema del lavoro. In virtù di ciò, la Giunta regionale ha provveduto ad aggiornare, con delibere n. 816/2017 e n. 1298/2017, il Provvedimento attuativo di dettaglio (Pad) approvato in prima istanza con delibera della Giunta regionale n. 197/2015. Il documento in questione, che definisce l'articolazione delle attività per assi, la ripartizione di dettaglio delle dotazioni del programma per attività nonché le responsabilità e le competenze dei soggetti deputati alla programmazione degli interventi, era stato già oggetto di revisione nel precedente esercizio (d.g.r. n. 124/2016 e n. 760/2016). Le modifiche apportate nell'anno 2017, secondo quanto dichiarato dalla Regione, hanno riguardato una generale rimodulazione delle risorse all'interno degli assi nonché l'istituzione di nuove attività e, in particolare:

a) la creazione di tre nuove attività all'interno dell'asse A "occupazione", finanziate da risorse derivanti da una rimodulazione interna al fine di adeguare il programma al nuovo quadro normativo vigente in materia, sia a livello regionale (d.g.r. n. 1408/2016) che nazionale, con particolare riferimento al d.lgs.15 giugno 2015, n. 81 - attuativo della l. n.183/2014 cd. "Jobs Act" - alla l. 13 luglio 2015 n. 107 - nota come "La Buona Scuola" e al d.m. 12 ottobre 2015;

b) la creazione di una ulteriore attività, sempre all'interno dell'asse A, con l'obiettivo di rendere maggiormente omogenea la gestione degli incentivi concessi alle aziende per l'assunzione di tirocinanti alle altre forme di incentivi resi per l'occupazione;

c) la creazione di una nuova attività nell'asse C "istruzione e formazione" facendo ricorso ad una rimodulazione di risorse al fine di garantire la validazione delle competenze dei giovani che effettuano il servizio civile;

[131] L. 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", che ha stabilito un nuovo assetto delle province, configurandole come enti territoriali di secondo livello.

d) lo storno delle dotazioni di alcune attività all'interno delle medesime priorità d'investimento dell'asse A relativamente al funzionamento dei centri per l'impiego[132];

e) la modifica della distribuzione delle risorse all'interno dell'asse E "assistenza tecnica" con destinazione rimodulata delle quote assegnate ai responsabili di attività interessati;

f) l'integrazione dei soggetti beneficiari di alcune attività per dare piena esecuzione alle attività programmate.

Per l'esame delle risultanze finanziarie e lo stato di avanzamento del programma al 31 dicembre 2017, ci si avvale dei dati presenti nella "Relazione di attuazione annuale".

La dotazione finanziaria del programma ammonta a circa 733 milioni, di cui 366 milioni quale quota del cofinanziamento europeo Fse, 256 milioni provenienti dallo Stato e 110 milioni dalla Regione. Sull'asse A è stata concentrata la dotazione finanziaria più rilevante del programma, pari al 52,2 per cento del totale. La riserva di efficacia, è pari, complessivamente, a 43.977.792, quale quota sottoposta al raggiungimento di *target* intermedi per entrare nella piena disponibilità regionale.

Tab. 48 - Dotazione finanziaria Por Fse 2014-2020. (in euro)

Assi	Dotazione finanziaria:	%	Sostegno Unione	Sostegno nazionale	di cui Stato	di cui Regione	Riserva efficacia
Asse A – Occupazione	382.606.798,00	52,2%	191.303.399,00	191.303.399,00	131.521.088,00	59.782.311,00	23.912.926,00
Asse B - Inclusione sociale e lotta povertà	146.592.644,00	20,0%	73.296.322,00	73.296.322,00	50.391.221,00	22.905.101,00	9.162.040,00
Asse C -Istruzione e formazione	168.581.540,00	23,0%	84.290.770,00	84.290.770,00	57.949.904,00	26.340.866,00	10.536.346,00
Asse D - Capacità istituzionale ed amministrativa	5.863.706,00	0,8%	2.931.853,00	2.931.853,00	2.015.649,00	916.204,00	366.480,00
Asse E - Assistenza tecnica	29.318.530,00	4,0%	14.659.265,00	14.659.265,00	14.659.265,00	-	-
Totale	**732.963.218,00**	**100,0%**	**366.481.609,00**	**366.481.609,00**	**256.537.126,00**	**109.944.482,00**	**43.977.792,00**

Fonte: Regione Toscana, Autorità di gestione, Relazione attuazione annuale anno 2017 Fse Ico 2014-2020.

L'attuazione finanziaria del programma registra, al 31 dicembre 2017, un ammontare pari a 316.631.550 euro di risorse movimentate, ossia di risorse stanziate soggette a successivo impegno a seguito dell'approvazione dei progetti. Risultano attivati 117 dispositivi, di cui 74 avvisi in concessione e 43 bandi di gara/affidamenti. La capacità di programmazione si attesta, pertanto al 43,2 per cento ed al 45,9 se si considera la dotazione finanziaria al netto della riserva di efficacia.

[132]Al fine di dar seguito alla d.g.r. del 29 novembre 2016, n. 1190 "Piano di rafforzamento delle attività dei servizi per l'impiego" e alla delibera della Giunta regionale del 19 dicembre 2016, n. 1356 "Indicazioni per il mantenimento del funzionamento dei Centri per l'impiego - annualità 2017".

A livello di impegni, si registra l'assunzione di un ammontare di 255.417.236 euro, pari al 34,8 per cento della dotazione finanziaria complessiva e all'81 per cento delle risorse stanziate. Nello specifico, il maggior apporto sia in termini di capacità che di velocità di impegno si rileva nell'asse D "capacità istituzionale ed amministrativa", che presenta una percentuale pari al 58,7 per cento della dotazione iniziale ed al 100,4 per cento delle risorse movimentate. Di minore impatto il risultato raggiunto dagli altri tre assi nella capacità di impegno (impegno su dotazione finanziaria) che si attestano tutti su un livello di circa 30 punti percentuali, mentre rimangono buone le *performance* a livello di velocità di impegno (in in particolare dell'asse B e dell'asse A. La spesa dichiarata dai beneficiari all'Autorità di gestione si attesta a 106.427.356 euro, pari al 42 per cento degli impegni, trascinata dai risultati conseguiti dall'asse A (50 per cento rispetto agli impegni) e dall'asse B (41 per cento).

Tab. 49 - Stato avanzamento Por Fse 2014-2020 al 31 dicembre 2017. (in euro)

Asse	Dotazione finanziaria	Risorse movimentate	Capacità prog.zione (%)	Impegni assunti	Velocità di impegno (%)	Capacità di impegno (%)	Spesa dei beneficiari	Velocità di spesa
	a	*b*	*c=b/a*	*d*	*e=d/b*	*f=d/a*	*g*	*h=g/d*
Asse A - Occupazione	382.606.798	164.922.826	43,1	139.396.045	84,5	36,4	69.700.558	50,0
Asse B - Inclusione sociale e lotta alla povertà	146.592.644	52.176.221	35,6	49.447.806	94,8	33,7	20.402.378	41,0
Asse C - Istruzione e formazione	168.581.540	83.012.909	49,2	53.855.633	64,9	32,0	12.455.928	23,0
Asse D - Capacità istituzionale ed amministrativa	5.863.706	3.420.204	58,3	3.434.270	100,4	58,7	822.166	24,0
Asse E - Assistenza tecnica	29.318.530	13.099.390	44,7	9.283.480	70,1	31,7	3.046.324	33,0
Totale	**732.963.218**	**316.631.550**	**43,2**	**255.417.236**	**81**	**34,8**	**106.427.356**	**42,0**
Totale al netto riserva efficacia	**688.985.425**		**45,9**			**37,07**	**-**	**-**

Fonte: Regione Toscana, Relazione attuazione annuale 2017 Por Fse 2014-2020 Ico.

La spesa certificata alla Commissione europea al 31 dicembre 2017 ammonta a 53.536.852 euro. Tale risultato risulta ampiamente superiore al *target* minimo previsto per il disimpegno automatico delle risorse di cui all'art. 136 del Reg. (Ue) n. 1303/2013 (29.571.599 euro) ma nettamente inferiore al *target* intermedio previsto per il 2018 euro per l'assegnazione delle

risorse correlate alla riserva di efficacia (pari a 227.316.314,00 euro con uno scostamento negativo del 77 per cento). Tenuto conto di quest'ultima criticità, al fine di garantire un avanzamento del programma in linea con gli obiettivi intermedi da raggiungere entro il 31 dicembre 2018, l'Autorità di gestione ha attivato una serie di misure[133] mirate all'accelerazione della spesa, tra le quali l'introduzione di nuove forme di semplificazione delle procedure di rendicontazione in conformità alla delibera della Giunta regionale n. 1343 del 7 dicembre 2017 e l'utilizzo dell'istituto dell'*overbooking*.

Altresì, nel corso dell'esercizio 2018 la Giunta regionale ha ravvisato la necessità di individuare ulteriori misure volte al raggiungimento dei previsti *target*, sia attraverso l'approvazione, con delibera n. 428 del 24 aprile 2018, di nuovi indirizzi per l'accelerazione della spesa sia attraverso la formulazione di una proposta di revisione del Por Fse 2014 - 2020, approvata con propria delibera n. 361 del 9 aprile 2018[134]. Tale revisione è volta al rafforzamento delle strategie del programma attraverso una rimodulazione della dotazione finanziaria fra i vari assi in relazione ai fabbisogni emergenti[135] ma soprattutto alla riformulazione dei *target*, intermedio al 2018 e finale al 2023, degli indicatori finanziari e di realizzazione, ai sensi dall'art. 5, paragrafo 6, del Regolamento di esecuzione 2015. Si rammenta, infatti, che la stima dei *target* è stata condotta in fase di prima stesura del programma sulla base della precedente programmazione 2007-2013. In tal senso, la Regione ha ravvisato la necessità di adeguarli al nuovo assetto istituzionale prodotto dai recenti sviluppi normativi[136], che, come già rilevato, hanno demandato alle strutture regionali la completa attuazione delle risorse assegnate al programma.

---

[133] Sono state previste, inoltre, le seguenti misure: caricamento della spesa relativa ad alcuni tipologie di interventi a carattere individuale (tirocini e servizio civile) sul Sistema Informativo Fse; strumenti di presentazione dei progetti che si concretizzano nell'omogeneizzazione e digitalizzazione degli strumenti per la presentazione delle proposte progettuale (avviso tipo, formulario), in modo da accelerare il caricamento dati su sistema informativo, semplificare le attività dei nuclei di valutazione e ridurre i tempi di approvazione delle graduatorie; ulteriori modifiche del Pad che, l'Autorità di gestione intende per il rafforzamento degli interventi destinati a disoccupati di lunga durata e per il sostegno ai servizi per l'infanzia; monitoraggio costante della spesa attraverso incontri periodici organizzati dall'Autorità di gestione con i responsabili di attività e gli organismi intermedi per l'acquisizione di informazioni certe ed aggiornate su attuazione e criticità e previsioni attendibili sull'evolversi della spesa.

[134] La stessa è stata approvata da parte del Comitato di sorveglianza del programma ed è stata trasmessa alla Commissione europea in data 24 aprile 2018.

[135] Nello specifico, è prevista la rimodulazione della dotazione finanziaria attraverso spostamenti di risorse fra Assi, che si concretizza nella riduzione di 8.365.926 euro della dotazione dell'asse C in favore di un incremento delle risorse dell'asse A e dell'asse B, rispettivamente pari a 1.078.294 euro e 7.287.632 euro).

[136] Si fa riferimento alla l. 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"; alla riforma del mercato del lavoro, introdotta con legge delega n. 183 del 10 dicembre 2014, c.d. Jobs Act, e i successivi decreti attuativi, primo tra tutti, per impatto sugli aspetti funzionali e di

Tab. 50 - Scostamento anno 2017 dal target intermedio 2018 - Por Fse 2014-2020. (in euro)

Asse	Dotazione finanziaria	Spesa certificata	Target intermedio 2018	Scostamento spesa certificata su target 2018	Target finale 2023
Asse A - Occupazione	382.606.798,00	42.074.533,00	135.825.413,00	- 69,0	382.606.798,00
Asse B - Inclusione sociale e lotta alla povertà	146.592.644,00	2.395.790,00	42.511.867,00	-94,0	146.592.644,00
Asse C - Istruzione e formazione	168.581.540,00	6.886.850,00	47.202.831,00	- 85,4	168.581.540,00
Asse D - Capacità istituzionale ed amministrativa	5.863.706,00	446.476,00	1.776.703,00	- 74,9	5.863.706,00
Totale al netto assistenza tecnica	**703.644.688,00**	**51.803.649,00**	**227.316.814,00**	**- 77,2**	**703.644.688,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana, Autorità di gestione Raa 2017 Por Fse 2014-2020.

Dal punto di vista dell'avanzamento fisico del programma, al 31 dicembre 2017, si rileva un numero di progetti approvati pari a 11.952, in consistente aumento rispetto alle risultanze del precedente esercizio (1.120 progetti approvati), per un numero complessivo di 46 dispositivi attivati (tra avvisi in concessione, bandi di gara e affidamenti diretti). La Regione ha dichiarato che le istruttorie già completate hanno portato all'approvazione di progetti o richieste individuali per circa il 37 per cento delle risorse messe a bando o ad avviso.

Il numero dei destinatari ammonta a 670 mila persone, con una prevalenza di donne, pari al 54,1 per cento del totale. Tali destinatari sono composti per circa il 99,1 per cento da soggetti disoccupati o inattivi. In particolare, nell'ambito dell'asse A sono stati attivati interventi principalmente a sostegno dell'occupazione femminile, della permanenza al lavoro per coloro che si trovano coinvolti in situazioni di crisi, nonché a favore dei disoccupati e dei giovani. I 9.937 progetti avviati (inclusi interventi individuali) hanno coinvolto più di 640.000 persone, con una lieve prevalenza di donne (54 per cento). L'attuazione dell'asse B, mira ad interventi rivolti a diverse tipologie di destinatari svantaggiati ed a rischio di esclusione sociale, quali i soggetti portatori di disabilità, le persone con limitazioni dell'autonomia e quelle con carichi familiari per sostenere l'accesso dei nuclei familiari alla rete dei servizi socioeducativi e a ciclo diurno e per favorire l'incremento di qualità dei servizi, sia in termini di prestazioni erogate che di estensione delle fasce orarie e di integrazione della filiera. Nel complesso sono 721 i progetti avviati per oltre 15.000 destinatari, di cui il 45,9 per

governance del Fse, il d.lgs. n. 150/2015 che ha dato avvio al processo di trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di mercato, il trasferimento alla Regione delle funzioni in materia di orientamento e formazione professionale (Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 "Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56") e dall'assunzione della stessa, a partire dal 1 gennaio 2016, delle funzioni e dei compiti amministrativi relativi ai servizi per il lavoro e alle politiche attive del lavoro (l.r. 28 dicembre 2015, n. 82 "Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016").

cento donne. Nel 2017 le iniziative promosse hanno riguardato le azioni tese a sostenere la conciliazione tra tempi di lavoro, di vita e di cura attraverso il sostegno a forme di erogazione e fruizione dei servizi per la prima infanzia (3-36 mesi) in continuità rispetto al triennio precedente. Nell'ambito dell'asse C, nel 2017 sono state promosse procedure per l'assegnazione di borse per dottorati in Italia e all'estero, tirocini curriculari, *voucher* per *master* e dottorati all'estero, qualificazione dell'offerta formativa di istituti tecnici professionali e formazione strategica. L'avanzamento fisico registra più di 780 progetti avviati e la partecipazione di circa 8 mila destinatari, superando ampiamente il valore riscontrato nella precedente annualità (246), di cui il 37 per cento di donne. Nel quadro dell'asse D, nel 2017 è stata promossa la gara per la progettazione, sviluppo, manutenzione, assistenza del sistema informativo lavoro, dei sistemi informativi per la rendicontazione di fondi comunitari, dei sistemi per la formazione professionale e per l'orientamento. Nel complesso sono stati avviati 10 progetti che hanno coinvolto più di 4 mila destinatari di cui il 62 per cento donne. Nell'ambito dell'assistenza tecnica (asse E) nel 2017, oltre alle procedure per l'aggiudicazione di alcune elaborazioni di valutazioni finalizzate ad esaminare l'evoluzione del programma e all'implementazione di interventi di comunicazione e informazione, sono state attivate due gare: una per il supporto alla programmazione e all'attuazione attraverso il rafforzamento delle risorse tecniche e delle dotazioni di personale e l'altra con finanziamento multi asse. L'avanzamento procedurale registra 141 progetti avviati e la tipologia di interventi attivati non prevede destinatari. Rispetto ai *target* intermedi previsti, si rileva che il livello dei disoccupati si presenta ancora elevato.

Tab. 51 - Numero progetti e destinatari Por Fse 2014-2020.

Asse	Progetti Approvati	n. destinatari	n. destinatari sesso femminile	% donne su totale destinatari	n. destinatari disoccupati o inattivi	n. disoccupati o inattivi su totale destinatari (%)	Target intermedio (2018)	Scostamento numero destinatari su target intermedio (%)
	(a)	*(b)*	*(c)*	*d=c/b*	*e*	*f=e/a*	*g*	*h= (g-e)/e*
Asse A - Occupazione	9.937	642.496	349.440	54,4	640.848	99,7	345.791	- 46,0
Asse B - Inclusione sociale e lotta alla povertà	721	15.377	7.062	45,9	15.360	99,9		
Asse C - Istruzione e formazione	783	8.041	2.948	36,7	7.885	98,1	1.711	- 78,3
Asse D - Capacità istituzionale e amministrativa	10	4.151	2.575	62,0				
Asse E - Assistenza tecnica	141	La tipologia di interventi attivati non prevede destinatari-						
Totale	**11.952**	**670.065**	**362.025**	**54,1**	**664.093**	**99,1**	**347.502**	**- 47,7**

Fonte: Regione Toscana, Relazione attuazione annuale Por Fse 2014-2020.

2.3.2.1 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 dei Neet[137], ovvero giovani di età compresa tra i 14 ed i 25 anni non occupati né inseriti in un percorso di formazione o studio. L'obiettivo è quello di garantire a questa fascia di popolazione 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 Fondo sociale europeo ai sensi dell'art. 16 del Regolamento (Ue) n. 1304/2013 e da una quota di cofinanziamento nazionale.

[137] Neet è l'acronimo inglese di "*not (engaged) in education, employment or training*" ed indica persone non impegnate nello studio, né nel lavoro né nella formazione.

A livello nazionale, l'attuazione del progetto si è concretizzata con la definizione del Programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani (Pon-Iog) adottato con decisione della Commissione europea dell'11 luglio 2014, n. 4969 nell'ambito del quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali svolge il ruolo di Autorità di gestione, mentre le Regioni agiscono come Organismi intermedi[138]. Nello specifico, 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 (istituita con d.lgs. n. 150/2015).

In questa cornice si colloca il "piano esecutivo regionale della Garanzia Giovani"[139], approvato dalla Giunta con delibera n. 346 del 28 aprile 2014 in raccordo con i documenti di indirizzo definiti per il Por Fse che si profila come fonte di finanziamento principale degli interventi del programma. Il bacino di utenza del programma è stato stimato in circa 55.000 giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni e le azioni previste, in coerenza con la strategia nazionale, sono le seguenti: orientamento, accompagnamento e consulenza per l'inserimento lavorativo; promozione di tirocini e servizio civile; inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente (per i giovani fino a 18 anni); sostegno alla creazione e all'avviamento di impresa; *bonus* occupazionali destinati ai datori di lavoro.

Con delibera n. 342 del 28 aprile 2014 la Regione ha preso atto della dotazione finanziaria assegnata per la realizzazione degli interventi del programma, definiti in via iniziale in 55,9 milioni, a cui si aggiungono 1,3 milioni per l'assistenza tecnica, interamente gestita nell'ambito del programma operativo nazionale Sistemi di politiche attive per l'occupazione (Pon Spao) e 9,0 milioni di bonus occupazionale gestito da Inps[140]. Pertanto, complessivamente il piano si definisce in 66,2 milioni. Il programma è stato nel corso degli esercizi soggetto a successive rimodulazioni finanziarie, da ultimo con deliberazione della Giunta regionale n. 832 del 31 luglio 2017 che ha apportato modifiche al Piano esecutivo

---

[138] Ai sensi dell'art. 123, c. 7 del regolamento (Ue) n. 1303/2013.

[139] La Regione Toscana aveva già messo in campo, a partire dall'anno 2011, strategie a supporto dei giovani, in particolar modo con il programma "Giovani sì", attivato nell'ambito del programma regionale di sviluppo e finalizzato a sostenere l'autonomia dei giovani nei loro percorsi di crescita e mobilità sociale promuovendo opportunità su sette macro aree quali tirocini, casa, servizio civile, fare impresa, lavoro, studio e formazione. La Garanzia Giovani della Toscana, in accordo con gli indirizzi comunitari e nazionali, prevede alcune misure già presenti nel progetto Giovani sì (tirocini, servizio civile, lavoro, studio e formazione), modificandone in parte le modalità di accesso, intervenendo su una fascia di età più stretta (18-29 anni) e con un'azione specifica anche sulle fasce d'età 15-18 anni.

[140] Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha disciplinato il *bonus* occupazionale con d.m. n. 1709 dell'8 agosto 2014, individuando l'Inps come organismo intermedio per l'attuazione della misura.

regionale e disposto riallocazioni di stanziamenti tra le misure. Pertanto, nell'esercizio 2017 la dotazione finanziaria viene rimodulata in complessivi 69,5 milioni, di cui 56,9 milioni gestiti dalla Regione.

Tab. 52 - Dotazione finanziaria programma Garanzia Giovani al 31 dicembre 2017. (in euro)

Misura	Dotazione finanziaria iniziale			Dotazione finanziaria rimodulata			
	d.g.r. 346/2014	d.g.r. 956/2014	d.g.r. 311/2015*	d.g.r. 993/2015	d.g.r. 125/2016	d.g.r. 648/2016	d.g.r. 832/2017
Misura 1- A "Accoglienza e informazioni sul programma"	Nessuna riconoscibilità economica						
Misura 1- B "Accoglienza, presa in carico, orientamento"	4.000.000	4.000.000	4.000.000	2.200.000	2.200.000,00	2.200.000	1.660.000
Misura 1 - C "Orientamento specialistico o II livello"	4.000.000	4.000.000	4.000.000	2.608.691	2.608.691	2.608.691	1.670.000
Misura 2 - A "Formazione mirata all'inserimento lavorativo"		4.000.000	4.000.000	4.000.000	4.000.000	4.000.000	4.000.000
Misura 2 - B "Reinserimento giovani 15-18enni in percorsi formativi"	7.500.000	11.610.000	22.884.081	22.884.081	22.884.081	22.884.082	22.884.082
Misura 3 "Accompagnamento al lavoro"	3.000.000	3.800.000	3.800.000	3.800.000	3.800.000	3.800.000	4.574.762
Misura 4 – A "Apprendistato per qualifica e diploma professionale"	550.000	550.000	-	-	-		
Misura 4 – B "Apprendistato professionalizzante"	800.000	0,00	-	-	-		
Misura 4 - C "Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca"	150.000	150.000,00	-	-	-		
Misura 5 "Tirocinio extracurriculare".	15.300.000	10.500.000	10.500.000	14.500.000	15.102.343	15.102.343	16.581.034
Misura 6 "Servizio civile"	18.500.000	15.190.000	6.190.000	5.381.309	4.778.966	4.778.966	4.004.204
Misura 7 "Sostegno all'autoimprenditorialità"	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
Misura 8 "Mobilità professionale"	577.981	577.981	-	-	-		
Totale risorse gestite dalla Regione Toscana (a)	**55.877.981**	**55.877.981**	**56.874.081**	**56.874.081**	**56.874.081,00**	**56.874.082**	**56.874.082**
Misura 9 "Bonus occupazionale" (b)*	9.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000	12.600.000	12.600.000
Totale risorse (a+b)	**64.877.981**	**64.877.981**	**65.874.081**	**65.874.081**	**65.874.081**	**69.474.082**	**69.474.082**
Assistenza tecnica (c)	1.301.656	1.301.656	1.301.656	1.301.656	1.301.656	1.301.656	1.301.656
Totale complessivo risorse (a+b+c)	**66.179.637**	**66.179.637**	**67.175.737**	**67.175.737**	**67.175.737**	**70.775.738**	**70.775.738**

*Il piano è maggiorato di 996.100,00 euro per l'assegnazione del 70 per cento del progetto "accompagnamento al lavoro".
**La misura 9 "bonus occupazionale" è interamente gestita da Inps.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana, monitoraggio Garanzia Giovani 2017.

Per l'esame delle risultanze del programma al 31 dicembre 2017, ci si avvale del documento di monitoraggio elaborato dalla Regione Toscana[141]. L'ammontare degli impegni, al netto dell'assistenza tecnica e del bonus occupazionale, si definisce in 52.627.949 euro, pari al 92,5 per cento della dotazione finanziaria delle risorse gestite dalla Regione Toscana (esclusi 12,6 milioni afferenti al *bonus* occupazionale).

[141] Il documento di monitoraggio di Garanzia Giovani in Toscana è redatto per ottemperare a quanto previsto dall'articolo 8 della convenzione stipulata tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la Regione Toscana (d.g.r. n. 342 del 28 aprile 2014) che prevede l'impegno stesso della Regione a predisporre dei monitoraggi sullo stato di avanzamento delle attività.

Gli importi totalmente impegnati rispetto alle previsioni risultano essere iscritti nella misura 1B "accoglienza, presa in carico, orientamento", nella misura 1C "orientamento specialistico" e nella misura 6 "servizio civile". Buone *perfomance* in termini di impegno si rilevano anche nella misura 2A "formazione e inserimento lavorativo", nella misura 2B "reinserimento giovani 15-18enni in percorsi formativi" e nella misura 3 "accompagnamento al lavoro". Risultati meno soddisfacenti si rilevano in termini di capacità di pagamento, tenuto conto che la percentuale complessiva si attesta al 70,5 per cento. In particolare, le maggiori criticità si rilevano per la misura 2A "Formazione ed inserimento lavorativo" (40 per cento rispetto alle previsioni definitive) e la misura 2B "Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi" (58,6 per cento).

Il livello dei pagamenti, pari complessivamente a 40.087.881 euro considerando le sole risorse gestite dalla Regione, è sostanzialmente in linea con gli impegni, con una percentuale di incidenza pari al 76,2 per cento. Le migliori *perfomance* in termini di capacità di pagamento sono garantite da quasi tutte le misure, con dei livelli più bassi per le misure 2A (40 per cento) e 2B (59,6 per cento).

Tab. 53 - Gestione risorse finanziarie programma Garanzia Giovani anno 2017. (in euro)

Misure	Previsione definitiva (delibera d.g.r. 832/2017)	Impegni (al netto delle economie)	Impegni/ Previsioni definitive (%)	Pagamenti	Pagamenti/ previsioni definitive (%)	Pagamenti/ impegni (%)	Spesa rendicontata	Spesa rendicontata / pagamenti
Misura 1 – B	1.660.000	1.660.000	100	1.660.000	100	100	885.972	53,4
Misura 1 - C "	1.670.000	1.670.000	100	1.670.000	100	100	840.924	50,3
Misura 2 - A	4.000.000	3.872.000	96,8	1.520.00	40,0	40,0	2.415.456	63,6
Misura 2- B	22.884.082	22.495.839	98,3	13.414.977	58,6	59,6	14.595.998	63,8
Misura 3	4.574.762	4.212.400	92,1	4.158.000	90,9	98,7	3.889.700	85,0
Misura 5	16.581.034	13.248.149	79,9	12.310.699	74,2	92,9	9.910.800	59,8
Misura 6	4.004.204	4.004.204	100,	4.004.204	100	100	3.573.870	88,3
Misura 7	1.500.000	1.465.357	97,7	1.350.000	90,0	92,1	541.123	36,1
Totale risorse gestite da Regione	**56.874.082**	**52.627.949,00**	**92,5**	**40.087.881**	**70,5**	**76,2**	**36.617.843**	**64,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana, monitoraggio Garanzia Giovani 2017.

Per quanto riguarda la spesa rendicontata, la stessa risulta pari al 64,4 per cento dei pagamenti. La Commissione europea, in riscontro alla nota del Ministero del lavoro e delle

politiche sociali del 6 febbraio 2015 ha comunicato[142] "*che a livello di stato membro, i regolamenti prendono a riferimento la data del 31 dicembre 2018, sia in termini di impegni che di ammissibilità della spesa*". Contestualmente, la Commissione ha raccomandato all'Autorità di gestione, "*alla luce della straordinarietà dell'iniziativa occupazione giovani, di non attenersi al mero rispetto delle disposizioni regolamentari relative al disimpegno automatico (regola n +3) ma di compiere tutti gli sforzi possibili per una attuazione del programma rapida ed efficace*". Sulla base di quanto sopra espresso, l'Autorità di gestione ha individuato, per la Regione Toscana, i seguenti *target* di spesa:

Tab. 54 - Target di spesa Regione Toscana programma Garanzia Giovani. (in euro)

Tipologia	Scadenza	Target di spesa	Spesa rendicontata	Differenza
1° target (obbligatorio)	11/04/2016	9.959.289,71	10.611.115,00	651.825,29
target intermedio	31/12/2016	20.559.867,21	19.478.873,00	- 1.080.994,21
2° target obbligatorio	31/12/2017	34.824.546,52	36.617.843,00	1.793.296,00
3° target obbligatorio	31/12/2018	56.874.081,70		

Fonte: Regione Toscana, monitoraggio Garanzia Giovani 2017.

Con riferimento al primo *target* di spesa obbligatorio, la Regione Toscana ha ampiamente raggiunto l'obiettivo richiesto, con una spesa rendicontata par ad euro 10.611.115. Al contrario, il *target* intermedio al 31 dicembre 2016, che tuttavia ha natura programmatica non vincolante, con risulta rispettato. La differenza, pari a 1.080.994 euro, è stata ampiamente compensata dalle ulteriori spese rendicontate nel 2017 che hanno permesso di raggiungere, a fine esercizio, un risultato di 36.617.843, con uno scostamento positivo di 1.793.296 rispetto al secondo *target* di spesa obbligatorio, che pertanto risulta conseguito.

Tab. 55 - Esiti occupazionali Garanzia Giovani al 31 dicembre 2017.

Tipologia		Valori
Giovani presi in carico di cui:		72.338
	Giovani inseriti nel mercato del lavoro	*55.006*
Tipo di contratto	Tirocinio	23.243
	Contratto a tempo determinato	7.381
	Contratto di apprendistato	17.953
	Contratto a tempo indeterminato	6.429

Fonte: Regione Toscana, monitoraggio Garanzia giovani al 31 dicembre 2017.

[142] Rif. Ares (2015) 1099064 del 12 marzo 2015.

Nel *report* di monitoraggio, al 31 dicembre 2017 si contano 109.981 adesioni completate al programma Garanzia Giovani (giovani equamente distribuiti per genere rientranti, per il 65 per cento nel *target* prioritario di intervento, ovvero nella fascia 15-24 anni), 87.084 colloqui di orientamento, 78.753 patti siglati per la presa in carico di 72.338 giovani. Di questi, una buona percentuale pari a 55.006 risultano avviati nel mercato del lavoro con una prevalenza di contratti di tirocinio (23.243) e di apprendistato (17.953).

2.3.3. Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr)

Il programma di Sviluppo rurale 2014-2020 della Regione Toscana per l'impiego delle risorse del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (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.

Lo stesso è stato approvato con decisione (Ce) 26 maggio 2015, n. 3507[143], recepita dalla Regione Toscana con delibera della Giunta 4 agosto 2015, n. 788. È stato sottoposto a modifica con decisione (Ce) 3 agosto 2016, n. 5174 e con decisione (Ce) 10 marzo 2017, n. 1738. Il programma si articola in sei priorità, in cui sono raggruppate varie misure e sottomisure, ciascuna correlata ad una determinata categoria di interventi.

Al suddetto programma risultava assegnata una dotazione finanziaria pari ad euro 961.841.372, 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 riprogrammazione a seguito dell'Intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni e delle Province autonome nella seduta n. 100/CSR del 22 giugno 2017. 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 dell'agosto 2016. La riprogrammazione è stata notificata dalla

[143] Modificata con decisione (Ce) 3 agosto 2016, n. 5174 e con Decisione (Ce) 10 marzo 2017, n. 1738. È in corso di negoziazione la modifica del Psr riguardante alcuni aspetti tecnici nonché variazioni del Piano finanziario. Fra le modifiche tecniche, si segnala l'attivazione della sottomisura 7,2 "Impianti biomassa realizzati da enti pubblici" e l'inserimento della cerealicoltura fra i settori prioritari di intervento. La rimodulazione finanziaria proposta, è, invece, destinata al rafforzamento degli interventi a favore della tutela dell'agroecosistema e della lotta ai cambiamenti climatici e si sostanzia a) nel potenziamento dell'agricoltura biologia; b) negli interventi per favorire la permanenza della popolazione agricola nelle aree montane; c) nell'incremento della copertura del fabbisogno energetico regionale mediante l'utilizzo di energie rinnovabili.

Regione Toscana alla Commissione europea con delibera di Giunta regionale n. 964 del 13 settembre 2017 ed approvata con Decisione Ce (7705) del 14 novembre 2017.

La dotazione finanziaria del programma di sviluppo rurale della Regione Toscana è stata, pertanto, rideterminata sulla base di tale rimodulazione e decurtata di circa 12 milioni di euro, passando da 961.844.372 euro a 949.420.222 euro. Circa il 6 per cento di tale importo, pari a 57.212.070 euro, costituisce la cosiddetta riserva di efficacia[144]. Si riporta, di seguito, la tabella di ripartizione annuale della spesa pubblica totale per il programma rurale di sviluppo e delle singole quote di cui essa si compone, a seguito della citata rimodulazione. La stessa ha interessato gli anni a partire dall'esercizio 2018, con una decurtazione di circa 4 milioni ad anno.

Tab. 56 - Ripartizione annuale spesa pubblica Feasr 2014-2020. (in euro)

Annualità	Dotazione finanziaria	Quota Feasr	Quota nazionale	di cui quota stato	di quota Regione	Riserva efficacia
2015	204.763.450,83	88.294.000,00	116.469.450,83	81.528.615,58	34.940.835,25	12.339.032,94
2016	205.512.523,19	88.617.000,00	116.895.523,19	81.826.866,23	35.068.656,96	12.371.853,90
2017	137.527.829,31	59.302.000,00	78.225.829,31	54.758.080,52	23.467.748,79	8.287.449,300
2018	133.599.257,88	57.608.000,00	75.991.257,88	53.193.880,52	22.797.377,37	8.050.685,69
2019	133.865.955,47	57.723.000,00	76.142.955,47	53.300.068,83	22.842.866,64	8.066.756,89
2020	134.151.206,03	57.846.000,00	76.305.205,94	53.413.644,16	22.891.561,78	8.083.946,08
Totale	**949.420.222,72**	**409.390.000,00**	**540.030.222,63**	**378.021.155,84**	**162.009.066,79**	**57.212.070,08**

Fonte: Regione Toscana, Autorità di gestione Prs 2014-2020.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento finanziario, dall'inizio della programmazione al 31 dicembre 2017, gli impegni giuridicamente vincolanti assunti nei confronti dei beneficiari risultano pari a 512 milioni, corrispondenti al 54 per cento della dotazione finanziaria complessiva del programma, con un incremento di soli tre punti percentuali rispetto al precedente esercizio. A livello di priorità, si rileva come le migliori *perfomance* vengano garantire dall'asse 4 (77,2 per cento) e dall'asse 5 (55,9 per cento). Si rammenta che la priorità 1 relativa al trasferimento di conoscenze e innovazione benché attivata, non ha una dotazione finanziaria propria, ma risulta spalmata trasversalmente sulle altre cinque priorità.

[144] Art. 20, 21, 22 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013. La quota complessiva della riserva di efficacia, secondo una percentuale fissa pari al 6 per cento, è spalmata tra le priorità da due a sei di cui all'art. 5 del reg. (Ue) n. 1305/2013 e attivate nel Psr.

Tab. 57 - Impegni giuridicamente vincolanti Psr 2014-2020. (in euro)

Priorità		Spesa pubblica programmata 2014/2020	Impegni	Impegni/spesa programmata (%)
Priorità 1 - Promuovere il trasferimento di conoscenza e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali	Priorità 2 - Potenziare la competitività agricola e la redditività delle aziende agricole	220.580.660,00	80.750.234,00	36,6
	Priorità 3 - Promuovere l'organizzazione filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo	179.121.710,00	65.658.265,00	36,6
	Priorità 4 - Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e foreste	306.198.580,00	236.315.086,00	77,2
	Priorità 5 - Incentivare l'uso efficiente delle risorse ed il passaggio ad una economia a bassa emissione di carbonio e resiliente al clima	131.713.080,00	73.341.507,00	55,9
	Priorità 6 - Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi e l'inclusione sociale, riduzione povertà e sviluppo economico nelle zone rurali	97.103.860,00	47.613.280,00	49,0
Assistenza tecnica		12.847.732,72	7.000.000,00	54,5
Misure discontinue		1.854.600,00	1.854.600,00	100,00
Totale		**949.420.222,72**	**512.532.972,00**	**54,0**

Fonte: Regione Toscana, Autorità di gestione Prs 2014-2020.

Per quanto riguarda il livello dei pagamenti, si rileva che l'ammontare liquidato, ovvero il totale delle somme effettivamente pagate ai beneficiari, al 31 dicembre 2017 è pari 158.825.423 euro. Come espressamente dichiarato dalla Regione, il 53,3 per cento (8,4 milioni) è costituito da pagamenti relativi a nuovi impegni assunti nella fase di programmazione 2014/2020 ed il 43,7 per cento (69,3 milioni) è rappresentato da pagamenti relativi a vecchi impegni assunti nella precedente fase di programmazione 2007/2013 (cd. trascinamenti)[145], finanziati nell'ambito della corrente programmazione[146]. In termini percentuali, il livello dei pagamenti risulta pari al 16,7 per cento rispetto alla dotazione finanziaria complessiva con un incremento di poco più di dieci punti percentuali rispetto al medesimo valore registrato nell'anno 2016 (6,4 per cento corrispondente a 61.440.711 euro).

[145] L'obiettivo finale di spesa è stato raggiunto grazie all'applicazione del cosiddetto "*overbooking* tecnico", consentito dagli artt. 1 e 3 del reg. (Ue) n. 1310/2013. Tale meccanismo prevedeva la facoltà per gli Stati membri di assumere nell'anno 2014 nuovi impegni sulla programmazione 2007-2013, anche in misura superiore alla dotazione finanziaria prevista dal programma, con la possibilità di ammetterli successivamente sulla nuova programmazione verificandone la conformità con gli obiettivi. La delibera della Giunta regionale 3 marzo 2014, n. 164 ha previsto disposizioni per la chiusura del programma di sviluppo rurale della Toscana 2007-2013 volte ad assicurare il massimo impiego delle risorse ancora disponibili su tale ciclo di programmazione ed agevolato la transizione verso la programmazione 2014-2020, che ha potuto avviarsi con un "tesoretto" di progetti già finanziati.

[146] I trascinamenti sono previsti dal regolamento Ue n. 1310/2013, 1305/2013 e dal regolamento 809/2014. Per alcune misure è previsto che l'operazione si svolga per un numero di anni che può superare la durata della programmazione in cui è stato assunto l'impegno verso il beneficiario finale

Per altre misure il Regolamento (Ue) n. 1310/2013, stante il ritardo dell'avvio della Programmazione 2014-2020, ha autorizzato l'assunzione di impegni a favore dei beneficiari finali con le "regole" della programmazione 2007-2013 ma con pagamento a valere sulle risorse della programmazione 2014-2020.

Tab. 58 - Spesa pubblica Psr 2014-2020 suddivisa per priorità. (in euro)

Priorità		Spesa pubblica programmata 2014/2020	Spesa pubblica totale pagata al 31/12/2017	% esecuzione finanziaria
Priorità 1 - Promuovere il trasferimento di conoscenza e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali	Priorità 2 - Potenziare la competitività agricola e la redditività delle aziende agricole	220.580.660,00	43.386.968,21	19,67%
	Priorità 3 - Promuovere l'organizzazione filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo	179.121.710,00	11.408.205,75	6,37%
	Priorità 4 - Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e foreste	306.198.580,00	84.582.167,64	27,62%
	Priorità 5 - Incentivare l'uso efficiente delle risorse ed il passaggio ad una economia a bassa emissione di carbonio e resiliente al clima	131.713.080,00	15.708.296,93	11,93%
	Priorità 6 - Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi e l'inclusione sociale, riduzione povertà e sviluppo economico nelle zone rurali	97.103.860,00	3.142.542,06	3,24%
Assistenza tecnica		12.847.732,72	0,00	0,00%
Misure discontinue		1.854.600,00	597.243,32	32,20%
Totale		**949.420.222,72**	**158.825.423,91**	**16,73%**

Fonte: Regione Toscana, Autorità di gestione Prs 2014-2020.

Analizzando nel dettaglio il quadro finanziario di cui sopra, si rileva come la misura discontinua della programmazione 2007-2013 – priva di un'omologa priorità nell'attuale programmazione – presenti un livello di pagamenti pari al 32 per cento della spesa pubblica programmata, registrando la migliore *performance* in termini percentuali, seguita dalle priorità 4 e 2. A livello di singola misura, i risultati migliori si rinvengono nella misura 13 (52 per cento) e nella misura 14 (44 per cento).

Tab. 59 - Pagamenti Psr 2014-2020 suddivisi per singola misura. (in euro)

Misura	Spesa pubblica programmata 2014/2020	Spesa pubblica totale pagata 31/12/2017	% esecuzione finanziaria pagamenti
1 - Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione	10.337.770,00	500.207,96	4,8
2 - Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	18.066.480,00	5.615.010,00	31,0
3 - Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari	6.302.600,00	329.598,04	5,2
4 - Investimenti in immobilizzazioni materiali	264.373.180,00	28.721.386,14	10,9
5 - Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione	20.970.900,00	0,00	0,00
6 - Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	101.408.580,00	19.614.331,78	19,3
7 - Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	50.999.650,00	0,0%	0,0
8 - Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste	135.867.800,00	22.821.895,29	16,8
10 - Pagamenti agro-climatico-ambientali	58.088.410,00	10.085.067,50	17,4
11 - Agricoltura biologica	153.672.500,00	53.458.511,47	34,8
13 - Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici	20.675.530,00	10.860.317,95	52,5
14	72.900,00	32.077,71	44,0
15	2.318.500,00	221.910,25	9,6
16 - Cooperazione	34.459.230,00	2.825.324,44	8,2
19 - Sostegno allo sviluppo locale Leader	57.103.860,00	3.142.542,06	5,5
20	12.847.732.72	0,00	0,0
Misure discontinue	1.854.600.00	597.243,32	32,2
Totale	**949.420.222,72**	**158.825.423,91**	**16,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana, Autorità di gestione Psr 2014-2020.

Con riferimento alla regola del cd. disimpegno automatico delle risorse programmate, al 31 dicembre 2017 la percentuale di avanzamento della spesa rispetto al *target* n+3 è pari al 98 per cento del valore da conseguire al 31 dicembre 2018, corrispondente al primo obiettivo di spesa. La verifica del conseguimento degli obiettivi intermedi, ai sensi del citato art. 21 del reg. (Ue) n. 1303/2013, viene effettuata su ciascuna singola priorità, da parte della Commissione europea nel corso del 2019, sulla base dei risultati conseguiti singolarmente da ciascuna priorità al 31 dicembre 2018 e documentati nell'ambito della relativa relazione annuale di esecuzione.

Tab. 60 - Calcolo rischio disimpegno Feasr al 31 dicembre 2017. (in euro)

Obiettivo spesa al 31/12/2018 (risorse programmate 2015)	Prefinanziamenti	Pagamenti erogati al 31/12/2017	Totale pagamenti (compreso prefinanziamento)	% avanzamento	Pagamenti da erogare entro il 31/12/2018
a	*b*	*c*	*d=c+b*	*e=d/a*	*f=a-e*
192.424.359,00	28.855.241,00	158.825.424,00	187.680.665,00	98%	4.743.694,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana, Autorità di gestione Psr 2014-2020.

L'obiettivo di spesa, pari a 192.424.359 euro, corrisponde alle risorse programmate nel piano finanziario del programma, relative all'annualità 2015 (204.763.450), detratta la riserva di efficacia (12.339.032). A tale somma vanno sottratti i pagamenti rendicontati alla Commissione europea al 31 dicembre 2017 corrispondenti a 158.825.424 euro e le risorse ricevute a titolo di prefinanziamento ai sensi dell'art. 35 del reg. Ue n. 1306/2013 per un ammontare di 28.855.241 euro. I pagamenti rimanenti da rendicontare per raggiungere il primo obiettivo di spesa, entro il 31 dicembre 2018, sono pari a 4.743.694 euro e pertanto si segnala un buon livello di avanzamento del programma rispetto al *target*, pari al 98 per cento. La tabella seguente propone un resoconto dello stato di attuazione del programma al 31 dicembre 2017 in termini di ricorso ai bandi ed alle procedure negoziali. In particolare, dall'inizio della programmazione (avvenuta come già ricordato a maggio 2015) fino al 31 dicembre 2017, sono state messe a bando risorse per 628 milioni, derivanti dalla somma delle risorse allocate nei bandi e nelle procedure negoziali già chiusi ed in quelli attualmente aperti. A tale somma vengono aggiunti 133 milioni derivanti dai trascinamenti della programmazione 2007-2013 (in prevalenza impegni quinquennali dei premi a capo o a superficie ancora vigenti). Al 31 dicembre 2017 si registra, pertanto, un ammontare di risorse complessivamente messe a bando pari a 761 milioni, corrispondente all'80 per cento dell'intera dotazione finanziaria prevista seguito dell'avvenuta riprogrammazione.

Tab. 61 - Totale risorse Feasr 2014-2017 messe a bando anno 2017. (in euro)

Feasr	Totale esercizio 2016	Totale esercizio 2017
Bandi e procedure negoziali chiuse	457.000.000,00	608.000.000,00
Bandi aperti al 31/12/2016	46.000.000,00	20.000.000,00
Totale allocazioni da maggio 2015 a dicembre 2017	503.000.000,00	628.000.000,00
Trascinamenti Psr 2007/2013	118.000.000,00	133.000.000,00
Totale al netto dell'Assistenza tecnica	621.000.000,00*	761.000.000,00
Spesa programmata	961.841.373,00	949.420.223,00
%	**64,6%**	**80%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana Autorità di gestione Psr 2014-2020.

2.3.4. Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp)

Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (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 stato attuato sul territorio nazionale attraverso un programma operativo nazionale approvato con decisione di esecuzione della Commissione europea Ue n. 8452 in data 25 novembre 2015 che contiene misure di sostegno a gestione sia statale che regionale.

In linea con la strategia Europa 2020 e con la politica ambientale dell'Unione, il Feamp si articola sui seguenti pilastri:

- pesca intelligente ed ecocompatibile, per sostenere i pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile, adottando un approccio più selettivo che eviti le catture accessorie e ponga fine alla dannosa pratica dei rigetti in mare;
- 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;
- sviluppo sostenibile e inclusivo delle comunità che dipendono dalla pesca per aiutare a diversificare le loro economie;
- miglioramento della commercializzazione e della trasformazione nei settori della pesca e dell'acquacoltura;
- politiche marittime intersettoriali per generare risparmi e crescita, con interventi di miglioramento della qualità della vita nelle regioni costiere europee.

A differenza di larga parte degli altri programmi operativi regionali, l'Autorità di gestione è individuata nella Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura del Ministero delle politiche agricole e forestali, che riveste anche il ruolo di Autorità di certificazione tramite l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea). Le Regioni agiscono, invece, come Organismi intermedi e attuano direttamente alcune misure secondo quanto definito da un Accordo multiregionale siglato tra Stato-Regioni, a seguito dell'intesa raggiunta in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni in data 9 giugno 2016. L'Accordo multiregionale definisce il piano finanziario articolato per fonte di finanziamento (Ue, Stato, Regioni), per priorità e per misura, con evidenza della quota parte di risorse finanziarie attribuite allo Stato e della quota parte di risorse finanziarie attribuita alle regioni ed alle province autonome[147].

[147] L'Accordo prevede, altresì, la costituzione del Tavolo istituzionale composto da rappresentanti del Mipaaf e delle Regioni, che ha tra i diversi compiti, quelli di condividere i documenti di coordinamento di riferimento per

A livello regionale, il Feamp è gestito attraverso una convenzione tra Regione, in qualità di organismo intermedio, e il Mipaaf in funzione del suo ruolo di Autorità di gestione. Con delibera di Giunta regionale n. 627 del 2017 è stato approvato il documento di attuazione regionale (Dar) del programma, che ricomprende, in allegato, il piano finanziario suddiviso per priorità, misura e soggetto finanziatore. Il documento è stato successivamente modificato, anche a livello di piano finanziario, con delibera della Giunta regionale n. 222 del 6 marzo 2018.

Le misure Feamp riguardano, in particolare, investimenti per l'ammodernamento delle strutture produttive e di quelle che operano nella fase di commercializzazione e trasformazione del prodotto ittico. Importanti interventi si indirizzano, altresì, verso l'ammodernamento delle aree portuali destinate all'attività di pesca. Sono previste anche azioni inerenti il 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 è l'attuazione della priorità 4 relativa allo sviluppo sostenibile delle zone di pesca attraverso la selezione, avvenuta nel corso del 2017, dei Gruppi di azione costiera (cd. Flags) e delle relative strategie ai sensi dell'art. 61 e ss. del regolamento n. 508/2014[148].

Nel processo di ripartizione delle risorse finanziarie tra Stato e regioni, alla Toscana sono state assegnate risorse Feamp pari a circa 9,5 milioni per un importo complessivo, tenendo conto del cofinanziamento nazionale e regionale, pari a circa 18 milioni. Risultano attivati bandi in misura tale da destinare risorse per un importo complessivo di 16,1 milioni di euro; tuttavia, nel corso del 2017 sono stati pubblicati bandi relativi esclusivamente alle misure 1.43 "porti di pesca, 2.48 "ammodernamento impianti di acquacoltura, 5.69 "trasformazione e commercializzazione", 1.30 "diversificazione nel settore pesca", 1.32 "ammodernamento

---

l'attuazione uniforme delle misure sull'intero territorio nonchè di definire le modalità di redazione dei manuali delle procedure e dei controlli da adottare da parte dei singoli Organismi intermedi.

[148] Art. 61, Reg. n. 508/2014: "Ai fini del Feamp, i gruppi di azione locale di cui all'articolo 32, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (Ue) n. 1303/2013 sono designati gruppi di azione locale nel settore della pesca (Flag). I Flag propongono una strategia integrata di sviluppo locale di tipo partecipativo basata almeno sugli elementi di cui all'articolo 60 del presente regolamento e sono responsabili della sua attuazione. I Flag: a) rispecchiano ampiamente l'asse principale della loro strategia e la composizione socioeconomica della zona tramite una rappresentazione equilibrata delle parti interessate principali, inclusi il settore privato, il settore pubblico e la società civile; b) garantiscono una rappresentazione significativa dei settori della pesca e/o dell'acquacoltura Qualora la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo riceva il sostegno di altri fondi oltre al Feamp, l'organismo di selezione dei Flag per i progetti sostenuti dal Feamp rispetta i requisiti di cui al paragrafo 3. I Flag possono inoltre svolgere compiti aggiuntivi che vanno oltre le mansioni minime di cui all'articolo 34, paragrafo 3, del regolamento (Ue) n. 1303/2013, se tali compiti sono loro delegati dall'autorità di gestione.

flotta peschereccia", 1.42 "valore aggiunto, qualità dei prodotti della pesca", con conseguente assegnazione delle risorse. Pertanto, a fronte di ciò, gli impegni complessivi al 31 dicembre 2017 ammontano a 5,8 milioni, pari al 30,8 per cento della dotazione finanziaria, di cui la quota più consistente, pari a 2,9 milioni proviene da risorse comunitarie. In merito all'ampio scostamento che sussiste tra risorse messe a bando ed effettivi impegni, la Regione fa rinvenire le cause nello scarso interesse da parte dei beneficiari per alcune specifiche misure e nella presenza di circa 6,0 milioni vincolati a progetti selezionati in relazione a bandi e progetti predisposti dai Flag, recentemente pubblicati e pertanto oggetto di impegno nel corso del 2018. Altresì, dichiara che su trentuno bandi da attivare, quattro si configurano come bandi aperti in attesa di presentazione e tre risultano in fase di istruttoria.

Tab. 62 - Dotazione finanziaria e stato avanzamento Feamp al 31 dicembre 2017. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria	Dotazione finanziaria bandi pubblicati	Impegni di cui:	Quota Ue	Quota Stato	Quota Regione	Impegni su dotazione finanziaria (%)
1	3.667.855,00	2.573.219,49	1.291.481,93	645.740,97	452.018,68	193.722,29	35,2
2	5.070.001,00	4.323.896,27	2.019.741,60	1.009.870,80	706.909,56	302.961,24	39,8
3							
4	6.958.279,00	6.958.279,00	376.697,60	188.348,80	131.844,16	56.504,64	5,4
5	2.287.629,00	2.287.628,91	2.066.138,91	1.033.069,46	723.148,62	309.920,84	90,3
Assistenza tecnica	865.446,00	56.109,91	56.109,91	17.392,46	12.031,87	26.685,58	6,48
Totale	**18.849.210,00**	**16,199.133,58**	**5.810.169,95**	**2.894.422,48**	**2.025.952,89**	**889.794,59**	**30,8**

Fonte: Regione Toscana, Feamp 2014-2020.

Il livello dei pagamenti si mantiene molto basso, pari al solo 3 per cento degli impegni ed allo 0,09 per cento della dotazione finanziaria. La Regione comunica che tale criticità è imputabile alle difficoltà registrate nella fase di configurazione del sistema informatico per la presentazione, da parte dei beneficiari, di richieste di anticipo, stati di avanzamento e saldi.

Tab. 63 - Pagamenti Feamp 2014-2020 al 31 dicembre 2017. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria	Impegni	Pagamenti di cui:	Quota Ue	Quota Stato	Quota Regione	Pagamenti su dotazione finanziaria (%)	Pagamenti su impegni (%)
1	3.667.855,0	1.291.481,9		0,00	0,00	0,00		0,00
2	5.070.001,0	2.019.741,6		0,00	0,00	0,00		0,00
4	6.958.279,0	376.697,6	119.500,00	59.750,00	41.825,00	17.925,00	1,7	31,7
5	2.287.629,0	2.066.138,9	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00
Assistenza tecnica	865.446,0	56.109,9	55.111,88	16.838,53	11.723,99	26.549,36	6,4	98,2
Totale	**18.849.210,0**	**5.810.169,9**	**174.611,88**	**76.588,53**	**53.548,99**	**44.474,36**	**0,9**	**3,0**

Fonte: Regione Toscana, Feamp 2014-2020.

Le risorse impegnate consentono di prevedere il raggiungimento degli obiettivi in termini di *performance* sia finanziaria (efficacia finanziaria +2,46 per cento) che fisica, ad eccezione del numero di progetti previsto per la misura 2,54 per la quale il bando è stato pubblicato nel corso del mese di giugno 2018.

Le risorse impegnate consentono di prevedere il raggiungimento degli obiettivi in termini di *target* n+3 al 31 dicembre 2018 (+1,90 per cento).

Tab. 64 - Ripartizione annuale spesa pubblica Feamp. (in euro)

Priorità	Spesa Certificata	Riserva di efficacia al 31 dicembre 2018	Efficacia finanziaria % avanzamento in relazione ad impegni	Efficacia finanziaria % avanzamento su pagamenti	Target di certificazione n+3	Target di certificazione in relazione agli impegni	Target di certificazione in relazione ai pagamenti
1	0,00	455.605,00	2,83	0,00			
2	0,00	575.077,00	3,51	0,00			
4	0,00	945.377,00	0,40	0,13	3.050.038,00	1,90	0,06
5	0,00	365.389,00	5,65	0,00			
Totale	**0,00**	**2.341.448,00**	**2.,48**	**0,07**			

Fonte: Regione Toscana, Feamp 2014-2020.

2.3.5. Il programma interregionale Italia-Francia marittimo

Il programma interregionale Italia-Francia marittimo (Pc Ifm) 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione europea l'11 giugno 2015 con decisione di esecuzione Ue n. 4102 e successiva presa d'atto da parte della Regione Toscana con delibera di Giunta regionale 6 luglio 2015, n. 710. Lo stesso è stato recentemente oggetto di modifica con decisione della Commissione Europea Ue n. 1490 del 7 marzo 2018.

Il programma ha l'obiettivo di promuovere e sostenere la cooperazione tra le regioni italiane e francesi del Mare Mediterraneo settentrionale, ossia Corsica, Sardegna, Liguria, cinque province della costa Toscana e i dipartimenti francesi delle Alpi-Marittime e della Provenza-Alpi - Costa Azzurra (Paca). Lo stesso si muove in parziale continuità con il precedente programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Francia marittimo 2007-2013, sebbene con un'area territoriale maggiormente estesa[149] e 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.

[149] Il programma di cooperazione transfrontaliera Italia Francia Marittimo della precedente programmazione non coinvolgeva le Alpi Marittime e la Provenza Alpi - Costa Azzurra.

Il programma si articola in quattro assi di intervento volte 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. Prevede una dotazione finanziaria iniziale pari ad euro 199.649.897, di cui euro 169.702.411 di quota Fesr (pari all'85 per cento della dotazione finanziaria) ed euro 29.947.486 provenienti da fondi di derivazione nazionale.

Tab. 65 - Dotazione finanziaria Pc Ifm 2014-2020. (in euro)

Priorità	Sostegno dell'Unione (quota FESR)	Contributo nazionale di cui:	Finanziamento Pubblico	Finanziamento Privato	Dotazione finanziaria complessiva	Tasso cofinanziamento (%)
	a	*b=c+d*	*c*	*d*	*e=a+b*	*f=a/e*
Asse 1 - Promozione competitività imprese in filiere prioritarie transfrontaliere	35.094.458,00	6.193.140,00	6.007.346,00	185.794,00	41.287.598,00	85,0%
Asse 2 - Protezione e valorizzazione risorse naturali e culturali e gestione dei rischi	82.950.538,00	14.638.331,00	14.199.181,00	439.150,00	97.588.869,00	85,0%
Asse 3 - Miglioramento dell'accessibilità dei territori	26.320.844,00	4.644.855,00	4.505.510,00	139.345,00	30.965.699,00	85,0%
Asse 4 - Rafforzamento coesione sociale e inserimento attraverso l'attività economica	15.154.427,00	2.674.311,00	2.594.082,00	80.229,00	17.828.738,00	85,0%
Asse 5 - Assistenza tecnica	10.182.144,00	1.796.849,00	1.796.849,00	-	11.978.993,00	85,0%
Totale	**169.702.411,00**	**29.947.486,00**	**29.102.968,00**	**844.518,00**	**199.649.897,00**	**85,0%**

Fonte: Programma cooperazione interregionale 2014-2020.

Durante l'esercizio 2017 è proseguita l'attuazione del programma in vista del raggiungimento del *target* intermedio della spesa certificata previsto per il 2018 secondo la regola del disimpegno automatico n+3 e dell'attuazione della riserva. Per la valutazione delle risultanze ci si avvale del Rapporto annuale di attuazione (Raa) per l'anno 2017.

Dal punto di vista dell'avanzamento finanziario, si rileva che al 31 dicembre 2017 gli impegni derivanti dalle operazioni selezionate nell'ambito di tutti gli assi del programma, ammontano complessivamente a 144.683.165 euro (Fesr più contributo nazionale) pari al 72,5 per cento circa della dotazione complessiva (199.649.897 euro) per un totale di 71 operazioni selezionate. Si registra, pertanto, un consistente incremento (oltre il 73 per cento) rispetto al valore rilevato nel 2016 (83.518.901 euro). In particolare, l'asse relativa all'Assistenza tecnica ha realizzato un ammontare di impegni corrispondenti al totale della dotazione finanziaria. Una buona capacità di impegno si registra anche per l'asse 3 afferente al miglioramento dell'accessibilità dei territori (85,9 per cento), l'asse 1 volta alla promozione della competitività delle imprese (79,5 per cento) e l'asse 2 diretta alla protezione ed alla

valorizzazione delle risorse naturali e culturali (67,2 per cento). Con riferimento all'assistenza tecnica, si precisa, che l'ammontare degli impegni, interamente coincidente con la dotazione programmatica, corrisponde agli impegni contrattuali con i territori del programma.

Anche per quanto riguarda la spesa totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'Autorità di gestione, pari a 3.910.675 euro si rileva un avanzamento rispetto al dato registrato nel 2016 (pari a 719.199 euro), che peraltro, era riferito alla sola assistenza tecnica. In questo caso, tutti gli assi ad eccezione del 4, che non ha avuto progetti finanziati con il primo avviso, hanno contribuito a tale esito. L'asse che ha fornito l'apporto maggiore è stato l'asse 1. Tuttavia la *performance* conseguita risulta ancora di modesta entità se confrontata con il *budget* complessivo del programma, in quanto si attesta all'1,96 per cento della dotazione complessiva.

Tab. 66 - Avanzamento Pc Ifm 2014-2020 al 31 dicembre 2017. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria complessiva	Costo ammissibile totale delle operazioni selezionate per il sostegno	Numero di operazioni selezionate	Quota dotazione complessiva coperta del costo ammissibile dichiarata dai beneficiari	Spesa totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'Autorità di gestione	Quota dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari (%)
Asse 1 - Promozione della competitività delle imprese nelle filiere prioritarie transfrontaliere	41.287.598,00	32.831.733,00	26	79,52%	1.561.321,00	3,78%
Asse 2 - Protezione e valorizzazione risorse naturali e culturali e gestione dei rischi	97.588.869,00	65.589.704,00	23	67,21%	1.012.679,00	1,04%
Asse 3 - Miglioramento dell'accessibilità dei territori	30.965.699,00	26.600.274,00	16	85,90%	302.829,00	0,98%
Asse 4 - Rafforzamento della coesione sociali e dell'inserimento attraverso l'attività economica	17.828.738,00	7.682.461,00	5	43,09%	0,00	0,00%
Asse 5 - Assistenza tecnica	11.978.993,00	11.978.993,00	1	100,00%	1.033.846,00	8,63%
Totale	**199.649.897,00**	**144.683.165,00**	**71**	**72,47%**	**3.910.675,00**	**1,96%**

Fonte: Regione Toscana, Autorità di gestione, Raa, Pc Ifm 2014-2020.

Tutti i 38 progetti selezionati con il primo avviso sono stati avviati tra dicembre 2016 e settembre 2017, per un ammontare complessivo di impegni pari a 71.539.928. Contestualmente è stata presentata la prima domanda di rimborso all'Autorità di gestione[150] per un ammontare complessivo riferito agli assi 1,2 e 3 pari a 2.876.829 euro. Tale importo risulta inferiore rispetto alla spesa che i progetti approvati avrebbero dovuto rendicontare nel

[150]La designazione dell'Autorità di gestione del programma è stata ufficializzata con atto della Giunta regionale del 19 dicembre 2016.

2017, pari a 8.057.492 euro. Pertanto, una parte degli impegni già assunti dalla Regione non ha prodotto rendicontazione.

A gennaio 2017 è stato pubblicato il II avviso per la selezione di progetti semplici e strategici integrati tematici e territoriali a valere sugli assi prioritari 1-2-3-4, con una dotazione complessiva di euro 69.274.727, di cui euro 58.883.518 afferenti alla quota Fesr. Alla data di scadenza dell'avviso (14 marzo 2017) sono pervenute 57 proposte progettuali, di cui 46 ammesse a finanziamento. A seguito dell'approvazione delle graduatorie a luglio 2017, sono stati posti condizioni e tagli di *budget* rispetto a quanto richiesto dai progetti che hanno determinato la presenza di risorse residue (non allocate nei progetti approvati) per complessivi euro 8.110.462, di cui Fesr euro 6.990.679, tornati nella disponibilità del Programma. Pertanto, i progetti complessivamente finanziati a valere su II avviso risultano essere 32, per un ammontare complessivo di risorse assegnate pari a 61.164.264 euro di cui 51.892.830 euro di quota Fesr a valere sulle annualità 2018-2021. Tali progetti sono in fase di avvio e, pertanto, non sono ancora produttivi di spesa. Con decreto dirigenziale n. 5332 del 3 aprile 2018 è stato predisposto il III avviso per la selezione di progetti semplici e strategici integrati tematici e territoriali a valere sugli assi prioritari 2 e 4 con la previsione di impiego di risorse per 42.259.316 euro, di cui 35.920.418 di quota Fesr.

Tab. 67 - Programmazione bandi e risorse al 31 dicembre 2017 Pc Ifm 2014-2020. (in euro)

Avvisi - Periodo	Assi di riferimento	Totale quota FESR + quota statale	% su risorse complessive
Fine anno 2016 - 1° avviso	1, 2 e 3	71.539.928,00	38,11
Anno 2017 - 2° avviso	2 e 4	61.164.264,77	32,6
Fine anno 2017 - 1°+2° avviso	1, 2, 3 e 4	132.704.192,77	70,7
Previsione III° avviso	2 e 4	42.259.316,37	22,5
Avvisi anno 2017 + previsione III° avvis	1, 2, 3 e 4	174.963.509,14	93,2
Totale risorse disponibili da programma al netto assistenza tecnica,		**187.670.964,00**	**100,00%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana, Autorità di gestione, Raa 2017 del Pc Ifm 2014-2020.

Con riferimento alla spesa certificata alla Commissione europea, si rileva al 31 dicembre 2017, un ammontare di domande di pagamento pari a 1.604.719 euro corrispondente al 43,9 per cento del *target* del disimpegno automatico n+3 intermedio (3.648.522). Nel corso del 2018 il Comitato di sorveglianza ha approvato la proposta elaborata dall'Autorità di gestione di revisione del *target* intermedio finanziario connesso alla riserva di *performance* che si definisce

complessivamente in 5.400.092. In tal senso, l'avanzamento finanziario è pari al 30,5 per cento.

Tab. 68 - Pc Ifm 2014-2020. Stato avanzamento al 31 dicembre 2017 e target intermedi. (in euro)

Priorità	Finanziamento complessivo (Fesr + Cn)	Spesa rendicontata all'Ag e liquidata e anticipi corrisposti	Spesa rendicontata/ finanziamento complessivo (%)	Domande pagamento presentate alla Ce	Target n+3 2018 (Fesr + cn)	Target intermedio riserva performance 2018	Scostamento domande pagamento Ce/target 2018
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)= (d)/(f)
Asse 1 - Promozione della competitività delle imprese nelle filiere prioritarie transfrontaliere	41.287.598,00	5.471.774,00	13,25%	570.873		1.866.884,69	30,5%
Asse 2 - Protezione e valorizzazione risorse naturali e culturali e gestione dei rischi	97.588.869,00	7.277.742,00	7,46%	0,00		2.741.652,91	0,00%
Asse 3 - Miglioramento dell'accessibilità dei territori	30.965.699,00	862.803,00	2,79%	0,00	3.648.522,19	591.300,18	0,00%
Asse 4 - Rafforzamento della coesione sociali e dell'inserimento attraverso l'attività economica	17.828.738,00	0,00	0,00%	0,00		200.254,49	0,00%
Totale al netto dell'assistenza tecnica	**187.670.904,00**	**13.612.320,00**	**7,25%**	**570.873,00**	**43,9%**	**5.400.092,27**	**30,5%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana, Autorità di gestione, Raa anno 2017 Pc-Ifm 2014-2020.

A fronte delle criticità rilevate, soprattutto con riguardo alla rendicontazione della spesa che appare lenta in previsione del raggiungimento del *target* intermedio al 31 dicembre 2018, la Regione ha dichiarato che l'Autorità di gestione ha promosso un'intensificazione dei dispositivi di supporto al progetto e di semplificazione delle procedure di rendicontazione, tra cui seminari sulla rendicontazione per i beneficiari e peri controllori di I livello e semplificazione della documentazione a supporto della rendicontazione. Successivamente, con decisione n. 2 del 7 maggio 2018, la Giunta regionale ha ritenuto opportuno definire ulteriori misure al fine di accelerare la realizzazione del programma, soprattutto in termini di controlli a campione realizzati dall'Autorità di gestione per garantire il raggiungimento dei *target* intermedi e, conseguentemente, garantire il pieno utilizzo delle risorse del programma.

2.4. Sistema di gestione e controllo nella programmazione 2014-2020

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 dell'attuazione del programma), l'Autorità di certificazione (incaricata di verificare lo stato delle spese e trasmettere le richieste di pagamento Commissione europea) ed una Autorità di *audit* (quale organismo che pianifica, gestisce e coordina le attività di controllo al fine di garantire e la correttezza delle operazioni).

I controlli di I livello amministrativi, di competenza dell'Autorità di Gestione, 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 e, pertanto, verificare che le spese dichiarate siano reali; che prodotti e servizi siano forniti conformemente alla decisione di approvazione; che le domande di rimborso del beneficiario siano corrette; che le spese siano conformi alle norme comunitarie e nazionali; che le spese non ricevano un doppio finanziamento.

I controlli di I livello *in loco* includono sia le verifiche amministrative di tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari, che le verifiche *in loco* di singole operazioni ovvero la verifica dell'effettività delle attività realizzate e/o dei beni servizi forniti/erogati. Le verifiche *in loco*, svolte su un campione di operazioni, sono successive a quelle amministrative, in quanto devono riguardare operazioni che hanno una spesa già rendicontata.

I controlli di II livello *in loco* sono effettuati dall'Autorità di *audit* in modo indipendente dai controlli di primo livello. Essi prevedono *audit* di sistema e *audit* delle operazioni: l'*audit* di sistema mira a verificare l'efficacia delle procedure di gestione e controllo nel garantire la corretta verifica e certificazione delle spese; l'*audit* delle operazioni è svolto, invece, secondo un piano annuale di verifiche mediante attività *desk* e verifiche *in loco*. 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 che indaga sui casi di frode ai danni del bilancio dell'Ue a seguito di segnalazioni), con conseguente avvio di procedimenti giudiziari.

Per quanto riguarda il programma Fesr, dai controlli sulla programmazione 2014-2020, non emergono casi di revoche ma esclusivamente spese dichiarate irregolari in quanto fuori area o eseguite oltre i massimali ammessi e spese dichiarate inammissibili per variazioni non

autorizzate pari al 3,74 per cento del totale della spesa verificata nell'ambito dei controlli di I livello sulle operazioni. Non risultano presenti segnalazioni all'Olaf.

Tab. 69 - Controlli anno 2017 Por Fesr 2014-2020. (in milioni)

Tipologia di controllo	n.	Spesa controllata	n. controlli esito negativo (revoche)	Spesa non ammissibile o irregolare	% spesa non ammissibile o irregolare/ spesa controllata	Tipo principale di errore/ irregolarità	n. OLAF
Controlli di sistema	5	N.A (1).	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Controlli ex post	21 (2)	1.853.997,80	0	0,00	0,0%	-	
Controlli di I livello sulle operazioni (3)	304	16.929.182,25	0	633.189,65	3,74%	spese fuori area - spese oltre i massimali ammessi -Spese inammissibili per variazioni non autorizzate	-
Controlli di II livello di sistema	3	N.A. (1).	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Controlli di II livello sulle operazioni	30	10.653.827,00	0	3.495,00	0,03%	Anticipo erogato dall'OI oltre l'importo spettante al beneficiario. Il caso non costituisce irregolarità in quanto l'errore è non attribuibile al beneficiario. L'importo è stato decertificato	-

(1) Il dato relativo alla "Spesa controllata" non è applicabile in quanto il controllo si riferisce non ad una singola operazione ma ad una intera azione del programma.
(2) Su 21 controlli attivati, 16 sono conclusi positivamente, 5 sono aperti in attesa di chiarimenti da parte dei beneficiari.
(3) Il dato non ricomprende i controlli sulle imprese destinatarie degli aiuti sotto forma di strumenti finanziari, in quanto, in tal caso, beneficiario dell'aiuto è il soggetto gestore del fondo.
Fonte: Regione Toscana, Autorità di gestione Por Fse 2014-2020 Ico.

Per quanto riguarda il programma Fse, l'esito dei controlli ha determinato revoche e spese non ammissibili, sebbene queste ultime di importo non rilevante. In particolare, per i controlli di primo livello documentali, su un totale di spesa controllata pari a 86.705.022, l'1,47 per cento è stato dichiarato inammissibile per errore formale del beneficiario e per irregolarità su prove documentali. Su un totale di 24.052 controlli, sono emerse 133 revoche. Anche dai controlli di II livello espletati dall'Autorità di *audit*, su un totale di spesa pari a 9.876.477, la spesa dichiarata non ammissibile o irregolare è stata pari allo 0,5 per cento. Le revoche intervenute sono state 8 su un totale di 40 controlli effettuati. Peraltro, da tale controllo è scaturita una segnalazione all'Olaf.

Tab. 70 - Controlli anno 2017 Por Fse 2014-2020. (in milioni)

Tipologia di controllo	n.	Spesa controllata	n. controlli esito negativo (revoche)	Spesa non ammissibile o irregolare	% spesa non ammissibile o irregolare/ spesa controllata	Tipo principale di errore/ irregolarità	n. OLAF
Controlli I° livello documentali	24.052	86.705.022,08	133	984.087,14	1,47%	Errore formale da parte del beneficiario; irregolarità su prove documentali; (documenti non forniti o presentati in ritardo; incompleti o inesatti); altre irregolarità	0
Controlli di I° livello in loco	133	6.041.683,85	3	0,00	0,0%	Irregolare tenuta dei registri delle attività	0
Controlli di II° livello (Autorità di audit)	40	9.876.477,51	8	46.568,97	0,5%	Criteri di selezione e/o aggiudicazione illegali e/o discriminatori fissati nel bando di gara o nei documenti di gara; Fatturate più ore di quelle erogate; rendicontate spese durante sospensione attività; spese non ammissibili.	1

Fonte: Regione Toscana, Autorità di gestione Por Fse 2014-2020 Ico.

In relazione al Feasr, vi è un complesso sistema di controlli che si articola in I e II livello sia specificatamente per le misure a superficie ed a capo animale (misure 10, 11 e 13) sia quelle cd. ad investimento. Prendendo in esame esclusivamente queste ultime, si rileva come i controlli di I livello riguardino verifiche amministrative ed *in loco* precedenti all'individuazione del contributo in proposta di liquidazione, effettuate sul 100 per cento delle istanze ammissibili al finanziamento. Tali controlli sono svolti dagli uffici competenti dell'istruttoria, così come definito dai regolamenti comunitari. Risultano divisi in due categorie: a) verifica dei requisiti di accesso ai finanziamenti previsti dalla misura specifica, verifica dell'ammissibilità del progetto alle caratteristiche del bando e verifica delle priorità indicate; b) verifica della corretta realizzazione degli investimenti e della relativa congruità aziendale, nonché della documentazione di spesa e di pagamento in originale. Per la campagna di pagamento 2017, la Regione ha dichiarato che sono state proposte liquidazioni solo per pagamenti in conto anticipo (di importo pari al 50 per cento del contributo riconosciuto ammissibile) per i quali è stato necessario svolgere i controlli di primo livello relativi al punto a).

Con riferimento ai controlli di II livello per le misure ad investimento, la Regione segnala che gli stessi sono svolti da Artea sulle domande proposte in liquidazione sulle quali è già stato svolto il controllo di I livello da parte degli uffici competenti dell'istruttoria. Essi sono effettuati amministrativamente sul 100 per cento delle domande proposte in liquidazione.

Sono svolte verifiche *in loco* sul 5 per cento delle domande proposte in liquidazione, in relazione ai riferimenti dei documenti di spesa e delle relative attestazioni di pagamento; i controlli *in loco* sono svolti in azienda da tecnici (funzionari interni/in *outsourcing*) diversi da quelli che hanno svolto i controlli di I livello. In questa sede viene svolta una verifica sul corretto svolgimento delle procedure istruttorie da parte degli uffici competenti dell'istruttoria, della corretta realizzazione degli investimenti e della relativa congruità aziendale. A seguito di tali controlli, sono stati autorizzati al pagamento n. 1030 domande di anticipo per un contributo complessivo di 43.743.882 euro.

In merito ai controlli espletati sul programma Italia Francia Marittimo 2014-2020, la Regione ha dichiarato che essa stessa, in qualità di Autorità di gestione, non conduce le verifiche a norma dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera a) del Regolamento (Ue) n. 1303/2013 nell'insieme del territorio interessato dal Programma, in quanto l'articolo stesso prevede che il regolamento Cte possa stabilire norme specifiche di verifica applicabili ai programmi di cooperazione. Pertanto, gli Stati membri partecipanti al programma (Italia e Francia) designano l'organo o la persona responsabile delle verifiche di gestione sul proprio territorio ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art 125 del regolamento (Ue) n. 1303/2013 e all'art. 23, comma 4 del regolamento (Ue) n. 1299/2013. In particolare, tali controlli sono orientati a verificare, in relazione ai beneficiari sul proprio territorio, che i prodotti e servizi cofinanziati siano stati forniti, le spese dichiarate siano state pagate e che queste ultime siano conformi al diritto applicabile al programma e alle condizioni per il sostegno dell'operazione. Per quanto riguarda i beneficiari italiani, è stata prevista una modalità di controllo "esterna" attraverso l'individuazione, tra gli stessi beneficiari, di un soggetto incaricato dei controlli di primo livello all'interno di una *short list*, predisposta dall'Autorità di gestione a seguito di apposito avviso pubblico, con un metodo di estrazione casuale finalizzato alla salvaguardia dell'indipendenza del controllore.

La metodologia di controllo è estesa in modo omogeneo a tutto il territorio del programma, ferme restando le peculiarità dettate dalla normativa locale, italiana e francese. Su tutte le spese certificate avvengono le verifiche previste in ottemperanza ai regolamenti da parte del beneficiario capofila, dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di certificazione propedeutiche all'inserimento delle stesse in una dichiarazione di spesa alla Commissione Ue, secondo le procedure del programma, attraverso il sistema informativo nel rispetto dell'art. 74 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013. Le caratteristiche generali sono state definite secondo

le indicazioni dei due Stati membri coinvolti e le verifiche comprendono: verifiche amministrativo-contabili su base documentale sul 100 per cento delle spese rendicontate dai beneficiari preliminarmente alla presentazione alla Commissione europea della domanda di pagamento; verifiche *in loco* su base campionaria delle operazioni.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dalla Regione, a seguito di esplicita richiesta istruttoria, in ordine all'avvenuta effettuazione di tutti i controlli di primo livello sulla spesa rendicontata e successivamente certificata dai controllori e sull'assenza di rilevate irregolarità o casi di sospetta frode.

Al termine della presente trattazione, si segnala che la Corte dei conti europea ha svolto, nel mese di gennaio 2017, una visita di *audit* di controllo in Toscana sul programma di sviluppo rurale, con specifico riguardo al settore delle energie rinnovabili, in virtù della sua funzione di revisore esterno, indipendente dall'Unione europea, cui compete, ai sensi dell'art. 287 del Tfue, l'onere di verificare che i fondi europei siano raccolti e utilizzati correttamente, nell'interesse di tutti i contribuenti europei, segnalando i casi sospetti di frode, corruzione o altra attività illegale. A seguito di tale visita, la Corte ha formulato, nel marzo 2017 delle proprie constatazioni preliminari, a cui hanno fatto seguito, tra aprile e maggio 2017, le controdeduzioni presentate dagli uffici regionali preposti. La verifica si è conclusa in data 5 luglio 2017 con l'inoltro, da parte della Corte della lettera di chiusura che mantiene parte delle contestazioni riferite.

2.5. Considerazioni conclusive

Al termine della trattazione, si rende necessario esprimere alcune sintetiche valutazioni conclusive sul livello di attuazione nel 2017 del complesso delle politiche di coesione europee adottate dalla Regione Toscana.

Con specifico riguardo alla programmazione conclusa, riferita al settennio 2007-2013, si conferma il pieno utilizzo delle risorse assegnate per il finanziamento delle operazioni incluse nella domanda di chiusura presentata entro il 31 marzo 2017, che non sono state soggette a variazioni che abbiano prodotto revoche o de-certificazioni. Permangono, tuttavia, alcune situazioni ancora in corso di definizione, afferenti ai due programmi di maggior rilievo in termini di apporto finanziario e progetti attuativi, quali Fesr e Fse. In particolare, si fa riferimento allo stato dell'arte dei lavori di completamento del sistema tramviario fiorentino, inserito, al termine della programmazione Fesr, tra i progetti cd. "non funzionanti", a causa

di ritardi che ne hanno posticipato la conclusione. In considerazione della sua elevata rilevanza, non solo finanziaria ma anche sociale e territoriale, questa Sezione auspica il rispetto dei tempi previsti per la sua messa in opera fissati, come dichiarato dalla Regione, per settembre 2018 e comunque, non oltre il termine massimo fissato per il 31 marzo 2019, al fine di evitare la de-certificazione dei contributi europei in co-finanziamento e, pertanto, la perdita ingiustificata di ingenti risorse.

Con riferimento alla programmazione 2014-2020, si riscontra, una diffusa accelerazione dello stato di avanzamento dei programmi rispetto ai precedenti esercizi, caratterizzati, invece, da ritardi e difficoltà di avvio. una fase di avvio per la concomitanza delle due programmazioni, la crescente complessità del sistema di *governance* – garantita per sopperire alle criticità riscontrate nella precedente programmazione – e, non ultimo, il riassetto organizzativo dell'amministrazione regionale a seguito dell'assorbimento di nuove competenze conseguenti alla riforma del sistema delle provincie.

Permangono, tuttavia, in alcuni casi, situazioni di evidente difficoltà nel raggiungimento dei *target* intermedi previsti per il 31 dicembre 2018. Ciò vale, in particolare, per il conseguimento dell'obiettivo connesso all'assegnazione delle risorse correlate alla cd. riserva di efficacia, riscontrate anche dalla stessa Regione e per le quali sono stati annunziati o intrapresi opportuni correttivi al fine di evitare la perdita di consistenti risorse. In tal senso, soprattutto per quanto riguarda il Fesr ed il Fse, la Sezione sottolinea positivamente che le Autorità di gestione regionali abbiano attivato una serie di misure di semplificazione delle procedure per l'accelerazione della spesa accanto all'utilizzo dell'istituto dell'*overbooking* e della rimodulazione dei programmi, che, se da un lato sono state necessitate da una semplificazione e fluidificazione delle procedure di selezione degli investimenti in co-finanziamento, dall'altro denotano anche la difficoltà di garantire una programmazione coerente ed efficace. Medesimo discorso vale per il programma marittimo Italia Francia, che presenta criticità in vista del raggiungimento dei *target* intermedi al 31 dicembre 2018 e per il quale sono state intraprese, al livello di Autorità di gestione, azioni di fluidificazione amministrativa per consentire una accelerazione della spesa per investimenti.

Considerazioni positive si possono esprimere per i restanti programmi (Garanzia Giovani, Feasr e Feamp), che presentano un livello di avanzamento in linea con gli obiettivi ed i *target* intermedi, sia in termini di disimpegno automatico che di assegnazione della riserva di

efficacia. Per i primi due, si segnala anche un buon livello di avanzamento anche dal punto di vista degli obiettivi fisici.

Infine, per quanto riguarda gli esiti dei controlli ai diversi livelli, si sottolinea che per ciò che riguarda il programma Fesr, dai controlli sulla programmazione 2014-2020 non emergono casi di revoche né segnalazioni all'Olaf ma esclusivamente spese dichiarate irregolari e spese dichiarate inammissibili I controlli sul programma Fse hanno, invece, rilevato, oltre a spese dichiarate non ammissibili, anche l'esistenza di procedure di revoca nonché una segnalazione all'Olaf.

CAPITOLO VII

I PROFILI ORGANIZZATIVI E LE PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

Sommario: **1. L'organizzazione amministrativa e i controlli interni.** - 1.1 Introduzione. - 1.2 La dotazione organica al 31 dicembre 2017. - 1.2.1. Il processo di riordino ex legge n. 56/2014 (legge Delrio). - 1.2.2. Il processo di riordino in materia di servizi per il lavoro e politiche attive. - 1.3. Il sistema di nomine della dirigenza e sue criticità. - 1.4. Conclusioni. - 1.5. I controlli interni della Regione Toscana. - 1.6. Considerazioni conclusive. **2. Il personale regionale.** - 2.1. Introduzione. - 2.2 L'evoluzione normativa dei limiti e dei vincoli alla spesa di personale. - 2.3. Il rispetto dei limiti della spesa di personale. - 2.4. Il rispetto dei limiti di crescita del fondo delle risorse decentrate per il personale dirigente e non dirigente. - 2.5. Il rispetto dei vincoli assunzionali. - 2.6. La spesa di personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile. - 2.7. La composizione del personale regionale. - 2.8. La spesa per incarichi di collaborazione, di studio e di consulenza. - 2.9. La spesa per gli organi istituzionali. - 2.10. Considerazioni conclusive. **3. Gli enti e le agenzie regionali.** – 3.1. Introduzione. - 3.2. Il quadro sistematico di indirizzi e gli enti oggetto di esame. - 3.3. La *governance* degli enti regionali. - 3.3.1. Le direttive in materia di bilanci. - 3.3.2. Le direttive in materia di qualità della prestazione organizzativa. - 3.4. Il controllo interno sugli enti dipendenti. – 3.5. Il "gruppo amministrazione pubblica" e l'adozione del bilancio consolidato. - 3.6. I contributi finanziari erogati dalla Regione e i risultati di esercizio nel triennio 2015-2017. - 3.7. Le dotazioni organiche. - 3.8. Il contenimento della spesa di personale. - 3.9. Considerazioni conclusive. **4. Le società partecipate.** - 4.1 Le società partecipate: il contesto normativo. - 4.1.1. Il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 ed il d.lgs. 16 giugno 2017 n. 100. - 4.1.2. Le novità introdotte dal d.lgs. n. 100/2017. - 4.1.3. La legislazione regionale. - 4.2. Le partecipazioni nel rendiconto della Regione. - 4.2.1. Il valore delle partecipazioni nel Conto del patrimonio. - 4.2.2. Gli esiti della verifica dei crediti e dei debiti reciproci con le società partecipate e controllate. - 4.2.3. Il fondo per la copertura perdite di società partecipate. - 4.2.4. I trasferimenti alle società partecipate. - 4.2.5. Elenco garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione Toscana. - 4.3. Reclutamento e gestione del personale nelle società partecipate direttamente dalla Regione. - 4.3.1. Eccedenze di personale nelle società a controllo pubblico, - 4.3.2. Il personale nelle società partecipate e controllate direttamente dalla Regione Toscana. - 4.3.2.1. - Distribuzione delle società per classe di personale. - 4.3.2.2. Adempimento degli obblighi ex art. 19 del d.lgs. n. 175/2016. - 4.3.2.3. Applicazione ed esiti del regime transitorio in materia di personale. - 4.4. La relazione annuale del Presidente della Regione. - 4.5. Obblighi di pubblicità e trasparenza. - 4.5.1. Quadro normativo. - 4.5.2. Linee guida Anac. - 4.5.3. L'applicazione della disciplina sulla trasparenza da parte della Regione in tema di società partecipate. - 4.5.4. L'applicazione della disciplina sulla trasparenza da parte delle società partecipate. - 4.6. La revisione straordinaria delle partecipazioni della Regione Toscana. - 4.6.1. Piano di razionalizzazione delle società partecipate approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 102 del 21 dicembre 2016. - 4.6.2. "Piano straordinario di razionalizzazione delle società partecipate dalla Regione Toscana. Revisione/adozione ai sensi del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100", approvato con deliberazione del Consiglio regionale 25 ottobre 2017, n. 84. - 4.7. Il monitoraggio dei piani industriali delle società partecipate in crisi. - 4.8. Conclusioni.

1. L'organizzazione amministrativa e i controlli interni

1.1. Introduzione

L'organizzazione amministrativa regionale è stata oggetto di profondi cambiamenti avviati con la legge regionale n. 90 del 30 dicembre 2014 che, nel modificare la l.r. n. 1/2009, recante il "*Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale*", ha delineato il nuovo assetto della struttura amministrativa, attribuendo alla Giunta regionale la definizione del numero e delle competenze delle direzioni.

La struttura organizzativa si è andata delineando nel corso di tutto il 2015, anno di avvio dell'attuale legislatura, e, a partire dal gennaio 2016, ha subìto l'effetto del passaggio delle funzioni non fondamentali trasferite dalle province alle regioni, con conseguente trasferimento del personale.

La Sezione, dopo aver valutato i cambiamenti introdotti dalla l.r. n. 90/2014 in sede di relazione al rendiconto 2014, ha successivamente valutato l'assetto organizzativo cui si è pervenuti a tutto il 2015. Nell'ambito della relazione al rendiconto 2016, è stato oggetto di trattazione il trasferimento alla Regione delle funzioni e del personale di provenienza provinciale verificatosi nel corso del 2016.

In questa sede verrà pertanto analizzato l'assetto attuale, quale risultante a seguito delle leggi più recenti, tenuto conto delle osservazioni espresse nelle precedenti relazioni, volte a sollecitare la rimozione delle criticità rilevate in ordine ai meccanismi automatici di nomina e di revoca delle figure dirigenziali.

1.2. La dotazione organica al 31 dicembre 2017

La riforma introdotta dalla l.r. n. 90/2014 ha realizzato un significativo processo di revisione della dotazione organica mediante l'individuazione delle posizioni in esubero, coincidenti, di fatto, con il personale da porre in quiescenza secondo la disciplina previgente alla c.d. "riforma Fornero". Il processo ha fatto sì che un notevole ridimensionamento della struttura preesistente consentisse di accogliere il personale proveniente dalle province, collocato a tutt'oggi in un "organico provvisorio".

In termini numerici, il processo può riassumersi nei seguenti risultati: nel febbraio 2017, ovvero al termine del relativo processo di riordino, consistente nella dichiarazione del personale in esubero e nella revisione della dotazione organica, i risultati conseguiti hanno evidenziato una sensibile riduzione del contingente organico regionale (Consiglio e Giunta, inclusa Artea) rispetto alla dotazione del 2013. In particolare, le unità di personale sono passate da 2.823 (di cui n. 192 di livello dirigenziale) a 2.356 (di cui n. 100 di livello dirigenziale), facendo registrare un decremento in termini assoluti di n. 467 posizioni, di cui n. 92 di livello dirigenziale; in termini percentuali, ciò corrisponde ad una riduzione del 16,54 per

cento dell'organico complessivo, che giunge al 47,92 per cento con riferimento alle posizioni dirigenziali[151].

Nello specifico, il contingente di n. 305 posizioni del Consiglio regionale è stato ridotto a n. 264, con un decremento del 13,44 per cento, pari a n. 41 unità, di cui 9 di livello dirigenziale (con un'incidenza, per queste ultime, del 42,86 per cento), mentre il contingente di n. 2.518 posizioni della Giunta regionale (inclusa Artea) è stato ridotto a n. 2.092, con un decremento del 16,92 per cento, pari a n. 426 unità, di cui 83 di livello dirigenziale (con incidenza, per queste ultime, del 48,54 per cento).

Ciò ha consentito di attenuare, almeno in parte, il forte impatto derivante dal trasferimento di funzioni e personale conseguente all'attuazione della cd legge Delrio (l. n. 56/2014) e disciplinato dalla l.r. del 3 marzo 2015, n. 22; al termine del processo di trasferimento, a fronte di una dotazione organica provvisoria del personale provinciale costituita da n. 1.097 unità da trasferire, all'1 gennaio 2017 ne sono state immesse nei ruoli n. 1.058.

[151] I dati non includono il personale in servizio presso l'Agenzia per le attività di informazione degli organi di governo della Giunta regionale (n. 51 unità complessive, di cui n. 17 unità, con Ccnl giornalistico - 1 Direttore, 16 unità tra Capiservizio e Redattori - e n. 34 unità di personale amministrativo del ruolo regionale – 16 Cat. D, 12 Cat. C e 6 Cat. B) e presso l'Ufficio Stampa del Consiglio (n. 9 unità tra Capiservizio e Redattori) rimasto invariato alla data considerata (febbraio 2017).

Tab. 71 - Dotazione organica complessiva delle strutture operative della Giunta.

14 febbraio 2017-conclusione riassorbimento esuberi							31 dicembre 2017					
Qualifiche	**Giunta regionale e Artea d.g.r. 96/2017**	**Provvisoria l.r. 22/2015 personale provinciale d.g.r. 1264/2015**	**Temporanea l.r. 82/2015 politiche del lavoro d.g.r. 1176/2016**	**Totale**	**Personale CCNL Regioni Agenzia d.g.r. 96/2017**	**Totale complessivo**	**Giunta regionale e Artea d.g.r. 1108/2017**	**Provvisoria l.r. 22/2015 personale provinciale d.g.r. 608/2017**	**Temporanea l.r. 82/2015 politiche del lavoro d.g.r. 1176/2016**	**Totale**	**Personale CCNL Regioni Agenzia d.g.r. 1108/2017**	**Totale complessivo**
Dirigenti	88	24	4	**116**		116	88	24*	4	**116**		116*
Cat. D	1.071	491	5	**1.567**	16	1.583	1.073	466	5	**1.544**	16	1.560
Cat. C	764	463	8	**1.235**	12	1.247	763	451	8	**1.222**	13	1.235
Cat. B	169	142	2	**313**	6	319	167	142	2	**311**	5	316
Cat. A		14		**14**		14		14		**14**		14
Totale	**2.092**	**1.134**	**19**	**3.245**	**34**	**3.279**	**2.091**	**1.097**	**19**	**3.207**	**34**	**3.241**
Direttore Agenzia					1	1	Direttore Agenzia				1	1
Capiservizio e redattori					16	16	Capiservizio e redattori				16	16
Totale con personale ruolo giornalisti					**51**	**3.296**	**Totale con personale ruolo giornalisti**				**51**	**3.258***

Fonte: D.G. Organizzazione e sistemi informativi.
*Dal 1° gennaio 2018 l'organico riferito alla dotazione provvisoria ex l.r. n. 22/2015, per effetto della d.g.r. 1199/2017, subirà un incremento di una unità appartenente alla qualifica dirigenziale.

La tabella precedente, nel riepilogare i provvedimenti che hanno definito la dotazione organica, evidenzia le lievi variazioni intervenute dal termine del processo di assorbimento degli esuberi al 31 dicembre 2017. Accanto ai numeri individuati dalla d.g.r. n. 1108/2017, che definisce le posizioni organiche di Giunta regionale ed Artea, la d.g.r. n. 608/2017, in attuazione della l.r. n. 22/2015, colloca il personale provinciale in una dotazione "provvisoria"; infine, con d.g.r. n. 1176/2016, in attuazione della l.r. n. 82/2015 riguardante le attribuzioni in materia di politiche del lavoro, è stata definita la relativa dotazione organica "temporanea". Il personale dell'Agenzia di informazione è rimasto invariato.

La dotazione del Consiglio regionale non ha subito variazioni, essendo rimasto confermato l'organico individuato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 3 del 12 gennaio 2017. L'unica modifica, apportata con deliberazione n. 83/2017 dell'Ufficio di Presidenza, ha rimodulato i profili funzionali interni dell'Ufficio stampa, istituendo la figura del Capo ufficio stampa e, contestualmente, riducendo di una unità del numero dei redattori. Il relativo contingente complessivo, quindi, è rimasto invariato (9 unità).

Nella tabella seguente viene riportato l'attuale assetto, che, per inciso, coincide con la dotazione rilevata nella precedente relazione.

Tab. 72 - Dotazione organica del Consiglio regionale.

Qualifiche	Deliberazione Ufficio Presidenza n. 3 del 12 gennaio 2017
Dirigenti	12
Cat. D	102
Cat. C	101
Cat. B	47
Cat. A	2
Totale	**264**
Capiservizio e redattori	9
Totale con personale ruolo giornalisti	**273**

Fonte: Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

1.2.1. Il processo di riordino ex legge n. 56/2014 (legge Delrio)

Il trasferimento di funzioni e personale proveniente dalle province in conseguenza delle disposizioni recate dalla L. n. 56/2014 (legge Delrio) ha comportato un aumento del personale regionale nella misura complessiva di circa un terzo.

La Regione Toscana ha disciplinato il relativo processo di riordino con la l.r. n. 22 del 3 marzo 2015 ed il trasferimento di funzioni e di personale è stato attuato a partire dal 1°

gennaio 2016.

Tale processo è stato portato a compimento in due momenti distinti: in una prima fase è avvenuto il trasferimento del personale e dell'esercizio delle funzioni dal 1° gennaio 2016; successivamente, ha avuto luogo il trasferimento dei beni e dei rapporti in essere, mediante gli accordi di cui all'articolo 10, c. 13, della l.r. n. 22/2015.

In attuazione della citata l.r. n. 22/2015 – e secondo le indicazioni dettate nella d.g.r. n. 1264/2015[152] - i direttori delle strutture di vertice della Giunta regionale interessate alla riacquisizione delle funzioni di province, unioni di comuni e Città metropolitana di Firenze, secondo gli ambiti di intervento regionale rispettivamente presidiati, hanno adeguato i propri assetti organizzativi, acquisendo le funzioni riassunte nella tabella seguente.

Tab. 73 - Funzioni attribuite alle Direzioni generali della Giunta ex l. n. 56/2014 e l.r. n. 22/2015.

Direzione Giunta regionale	Funzioni acquisite	Posizioni dirigenziali ex l.r. n. 22/2015
Agricoltura e sviluppo Rurale	Funzioni amministrative relative ad agricoltura, caccia e pesca nel mare e nelle acque interne	8
Ambiente ed energia	Funzioni in materia di: - rifiuti e bonifica siti inquinati - tutela della qualità dell'aria - inquinamento acustico - tutela delle acque dall'inquinamento - Autorizzazione Integrata Ambientale (Aia) e Autorizzazione Unica Ambientale (Aua) - energia, comprese le funzioni di controllo sugli impianti termici per la climatizzazione - parchi e aree protette - Autorità competente in materia di Via relativamente a progetti per i quali la competenza autorizzatoria sia attribuita alla Regione	2
Difesa del suolo e protezione civile	Funzioni in materia di difesa del suolo ivi comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico	5
Istruzione e formazione	Funzioni in materia di orientamento e formazione professionale (ivi compresa IeFP e apprendistato), compresa la formazione e qualificazione professionale degli operatori turistici (programmazione, organizzazione e gestione dei corsi di formazione professionale per l'esercizio delle professioni turistiche)	4
Politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale	Funzioni in materia di strade regionali, limitatamente alla progettazione e costruzione delle opere relative alle strade regionali programmate dalla Regione in coerenza con il Piano Regionale Integrato Infrastrutture e Mobilità (Priim).	4

Fonte: D.G. Organizzazione e sistemi informativi.

[152] Recante "*Approvazione, ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 3 marzo 2015, n.22 della Dotazione organica provvisoria ai fini dell'inquadramento del personale delle Amministrazioni Provinciali e dell'Unione Comuni trasferito ai sensi dell'articolo 7 della sopracitata legge regionale n. 22/2015*".

L'assetto organizzativo complessivo delle funzioni trasferite al 31/12/2017 (ovvero delle strutture dirigenziali addette al relativo presidio, cui sono assegnati i dipendenti provinciali trasferiti, ivi compresi i titolari di incarico di posizione organizzativa con le relative funzioni ai sensi dell'art. 9, commi 5-*bis* e 5-*ter* della l.r. n. 22/2015) risulta invariato rispetto all'anno 2016. Inoltre, anche per il 2017 è confermata l'appartenenza del personale trasferito a specifica dotazione organica "provvisoria", che rimane separata dalla dotazione organica del restante personale regionale fino alla sottoscrizione del CCNL del comparto "Funzioni locali" per il triennio 2016-2018[153]. La suddetta dotazione organica è stata definita e approvata con la d.g.r. n. 1264/2015, oggetto di una prima revisione in riduzione con la d.g.r. n. 608/2017 e di una seconda revisione per effetto della d.g.r. n. 1199/2017. Tale ultimo provvedimento ha previsto l'incremento, a decorrere dall'1 gennaio 2018, di un posto di qualifica dirigenziale a supporto delle funzioni in materia di tutela ambientale.

Con specifica istruttoria, la Sezione ha richiesto alla Regione di comunicare se, per il personale in avvalimento, fossero state adottate procedure di nomina di commissari, ai sensi dell'art. 11-*bis* c. 3 della l.r. n. 22/2015. Detta norma, al fine di accelerare la realizzazione di opere e interventi che restano nella competenza dell'ente locale o sono trasferite alla Regione, qualora l'avvalimento di personale rischi di determinare ritardi nello svolgimento delle funzioni di competenza della Regione, prevede, in particolare, che la Giunta regionale possa disporre, nei limiti delle risorse previste nel bilancio regionale[154]:

a) in alternativa all'avvalimento da parte dell'ente locale del personale trasferito alla Regione, di provvedere mediante nomina di commissari *ad acta* per la realizzazione delle opere e degli interventi che restano nella competenza degli enti locali[155];

b) di provvedere, mediante nomina di commissari regionali, al fine di far fronte all'arretrato, previa propria deliberazione che individui le opere, gli interventi e le risorse utilizzabili ai sensi del bilancio regionale[156].

---

[153] Recentemente intervenuta in data 22 maggio 2018.

[154] Si ricorda che l'avvalimento può presentarsi nelle due varianti di personale trasferito alla regione ed "utilizzato" dalle ex province, ovvero di personale rimasto nell'organico delle province ed "utilizzato" dalle regioni per funzioni ad esse trasferite.

[155] Il commissario è nominato, con decreto del Presidente della Giunta regionale, in sostituzione degli organi dell'ente competenti in via ordinaria, ai sensi e per gli effetti della l.r. n. 53/2001 e del regolamento emanato con d.p.g.r. 5 agosto 2009, n. 49/R.

[156] Il commissario è nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale. Costituiscono presupposti della nomina la sussistenza delle situazioni di cui all'articolo 2, comma 2, della l.r. n. 53/2001 ovvero della situazione di consistente arretrato delle opere o degli interventi la cui realizzazione è divenuta di competenza della

In esito a tale approfondimento, risultano nominati, per l'anno 2017, due commissari *ad acta* al fine di accelerare la realizzazione di opere ed interventi rimasti nella competenza delle province (in luogo dell'avvalimento da parte di queste ultime di personale trasferito nei ruoli regionali secondo le previsioni dell'art. 10, c. 6 della medesima legge), con riferimento in particolare:

- alle attività connesse alla realizzazione delle opere necessarie al completamento della variante della SRT 2 Monteroni-Monsindoli, tronco 2 tratto Monteroni – Isola d'Arbia, di competenza della Provincia di Siena;
- alle opere ed attività connesse alla realizzazione dell'intervento denominato "Casse di espansione di Fibbiana 1 e di Fibbiana 2 sul Fiume Arno nel Comune di Montelupo fiorentino e Capraia e limite (FI) – Loc. Fibbiana, di competenza della Città metropolitana di Firenze.

1.2.2. Il processo di riordino in materia di servizi per il lavoro e politiche attive

La Regione Toscana ha dato attuazione al processo di riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e politiche attive di cui al D.lgs. n. 150/2015 mediante l'emanazione della l.r. n. 82/2015, con la quale è stata fissata la disciplina temporanea del mercato del lavoro, prevedendo, anche in questo caso, l'avvalimento ed il comando del personale da province e Città metropolitana.

Con legge n. 205/2017, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*", art. 1, commi 793 e 795, è stato disposto il trasferimento alle regioni o ad una agenzia costituita per la gestione dei servizi per l'impiego, del personale dei centri per l'impiego già alle dipendenze delle città metropolitane e delle province con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato alla data di entrata in vigore della norma (1° gennaio 2018).

Al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 793 a 799 della citata l. n. 205/2017 – che indicano nel 30 giugno 2018 il termine entro il quale completare la transizione in capo alle regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro – è stata emanata la l.r. n. 28 dell'8 giugno 2018, recante "*Agenzia regionale toscana par l'impiego (Arti). Modifiche alla l.r. n. 32/2002. Disposizioni di riordino del mercato del lavoro*". La legge individua specifiche funzioni di programmazione in capo alla Regione,

---

Regione; in tali casi, il commissario può essere nominato anche tra soggetti esterni alla Regione, ad esclusione dei dipendenti dell'amministrazione precedentemente competente alla realizzazione.

mentre attribuisce alla costituenda Agenzia regionale per il lavoro, in coerenza con il quadro normativo già delineato dalla l.r. n. 32/2002, le attività di carattere gestionale, esercitate anche tramite i centri per l'impiego, in ragione della loro pressoché esclusiva destinazione all'utenza esterna.

La recente legge regionale stabilisce che, a decorrere dal 28 giugno 2018, sia trasferito all'Agenzia regionale del lavoro il personale attualmente alle dipendenze delle province e della Città metropolitana che esercita le funzioni in materia di politiche attive del lavoro. Detto personale corrisponde a quello in servizio, in avvalimento o in comando presso la Regione dal 1° gennaio 2016, come risultante dalle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 28 della l.r. n. 82/2015 tra la Regione, le province e la città metropolitana; detto personale, peraltro, è stato individuato nominativamente con la recente deliberazione della Giunta regionale n. 605 dell'8 giugno 2018.

L'organico afferente al mercato del lavoro risulta essere composto al 31 dicembre 2017 da 420 unità, come rappresentato nella tabella seguente.

Tab. 74 - Organico al 31 dicembre 2017 del personale dei Centri per l'impiego.

Natura del rapporto	Comparto di contrattazione	In avvalimento	In comando	Totale complessivo
Personale a tempo indeterminato	Personale non dirigente	311	10	321
	Dirigente		2	2
	Totale	**311**	**12**	**323**
Personale a tempo determinato	Personale non dirigente	91	4	95
	Dirigente		2	2
	Totale	**91**	**6**	**97**
Totale complessivo		**402**	**18**	**420**

Fonte: D.G. Organizzazione e sistemi informativi.

L'art. 20, comma 4, della l.r. n. 28/2018, al fine di garantire continuità delle funzioni e dei servizi, prevede la proroga al 31 dicembre 2018 dei contratti di lavoro dei dirigenti a tempo determinato.

Infine, in attuazione dell'articolo 1, comma 796, della l. n. 205/2017, con la medesima legge regionale sono stati indicati i soggetti ai quali si applicano le procedure di stabilizzazione, nonché i requisiti previsti e gli enti cui spetta la verifica della sussistenza degli stessi.

1.3. Il sistema di nomine della dirigenza e sue criticità

Come ampiamente trattato nelle precedenti relazioni, le modifiche apportate alla l.r. n. 1/2009 "*Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale*" con l.r. n. 90/2014[157] hanno enfatizzato le criticità relative alle nomine dei dirigenti, avendo esteso a tutte le unità dirigenziali i meccanismi di decadenza e nomina automatica allo scadere della Giunta.

Il sistema è organizzato in modo tale che i tempi degli incarichi non eccedano la durata in carica dell'organo politico che li ha nominati. Tale meccanismo si riferisce non solo ai direttori gerarchicamente sotto ordinati al Direttore generale nominato dal Presidente della Giunta, ma anche ai dirigenti dei settori e ai direttori di enti ed agenzie. Si tratta di un processo di sostituzione automatica che si estende, quindi, sino ai livelli dirigenziali meno elevati della struttura.

Corre l'obbligo di osservare, sul punto, come la Regione abbia continuato a legiferare in tale direzione, anziché operare una correzione sul meccanismo automatico di scadenza di tali nomine, nonostante le riserve espresse dalla Sezione nelle precedenti relazioni.

Il sistema delle nomine dei vertici dirigenziali delle direzioni e dei relativi settori si è essenzialmente concretizzato nel corso del 2015, in coincidenza dell'avvicendarsi della nuova legislatura, che ha visto la produzione di un insieme complesso di decreti del Presidente della Giunta regionale di nomina dei direttori, cui ha fatto seguito un numero elevatissimo di decreti direttoriali di nomina di dirigenti a capo dei singoli settori. È stato, quindi, riproposto un meccanismo di decadenza automatica che risulta essere più accentuato rispetto al precedente ordinamento per effetto della pur opportuna soppressione di un livello intermedio della struttura operativa, l'area di coordinamento, che "allungava" la linea di comando rendendo detto meccanismo automatico meno immediato.

Il processo si svolge con le seguenti modalità: "*il Direttore generale cessa a decorrere dal conferimento dell'incarico al nuovo Direttore generale e comunque decorsi sessanta giorni dalla elezione del nuovo Presidente della Giunta regionale; i direttori cessano dall'incarico a decorrere dal conferimento degli incarichi ai nuovi direttori e comunque decorsi sessanta giorni dalla prima seduta della Giunta regionale*.

---

[157] Recante "*Modifiche alla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 - (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) e alla l.r. n. 59/1996, alla l.r. n. 60/1999, alla l.r. n. 6/2000, alla l.r. n. 43/2006, alla l.r. n. 38/2007, alla l.r. n. 20/2008, alla l.r. n. 26/2009, alla l.r. n. 30/2009, alla l.r. n. 39/2009, alla l.r. n. 40/2009, alla l.r. n. 66/2011, alla l.r. n. 23/2012, alla l.r. n. 77/2012 e alla l.r. n. 80/2012*".

I direttori, a loro volta, hanno il potere di nomina e revoca dei responsabili di settore ai quali sono attribuiti, con decreto del Direttore generale o del direttore, nel termine di sessanta giorni dalla loro nomina; fino a tale data sono mantenuti gli incarichi precedentemente attribuiti. Decorso inutilmente il termine di sessanta giorni, gli incarichi dei precedenti responsabili sono rinnovati automaticamente".

Il suddetto meccanismo, come già rilevato, è stato esteso anche alla nomina dei vertici degli enti strumentali, anche se istituiti successivamente.

Si richiama, a tal proposito, la recentissima l.r. n. 28 dell'8 giugno 2018 relativa al riordino del mercato del lavoro, che apporta importanti di modifiche alla precedente l.r. n. 32/2002, recante "*Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro*".

La l.r. n. 28/2018, nel prevedere la costituzione dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego (Arti), introduce, con il comma 2 dell'art. 8, intitolato "*Direttore. Sostituzione dell'articolo 21-septies della l.r. n. 32/2002*", la seguente modifica al Testo unico in materia di formazione professionale e lavoro: *[…] "L'incarico di direttore ha durata coincidente con quella della legislatura (…)"* [158].

Anche le ultime produzioni normative hanno, dunque, confermato la direzione intrapresa con la riforma del 2014, nonostante le raccomandazioni della Sezione, che non aveva mancato di richiamare anche la posizione espressa sul punto dalla Corte costituzionale[159].

---

[158] L'art. 21-*septies* della l.r. n. 32/2002 sostituito è il seguente:
"*1. Il direttore dell'Agenzia è nominato dal Presidente della Giunta regionale, nel rispetto di quanto previsto dalla legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione), fra soggetti di età non superiore ai sessantacinque anni in possesso di idonea laurea magistrale, o equivalente, e di comprovata esperienza di direzione amministrativa, tecnica o gestionale, almeno quinquennale, nelle materie di competenza dell'Agenzia.*
2. I contenuti del contratto di diritto privato, di durata fino a cinque anni, che disciplina il rapporto del direttore, sono stabiliti con deliberazione della Giunta regionale; il trattamento economico è determinato nei limiti di quanto previsto per i dirigenti regionali di ruolo inclusa la retribuzione di posizione e di risultato ed è adeguato automaticamente alle modifiche cui sono soggetti i suddetti emolumenti. Gli oneri del contratto sono a carico del bilancio dell'Agenzia.
3. L'incarico di direttore non è compatibile con cariche pubbliche elettive, nonché con lo svolgimento di attività lavorativa dipendente ed è subordinato, per i dipendenti pubblici, al collocamento in aspettativa senza assegni o fuori ruolo.
4. Il contratto è risolto anticipatamente con decreto del Presidente della Giunta regionale, che provvede nello stesso tempo ad avviare le procedure per la nomina del nuovo direttore, per i seguenti motivi:
a) sopravvenuta causa di incompatibilità;
b) gravi violazioni di norme di legge;
c) persistenti inadempienze degli indirizzi regionali".

[159] Sentenze della Corte costituzionale n. 233/2006, n. 103 e n. 104/2007, n. 351 e n. 390/2008, n. 34, n. 224 e n. 304/2010, n. 124 e n. 246/2011, n. 81/2013, n. 152/2013, n. 27/2014, n. 20/2016.

Questo Collegio, già nella relazione al rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2016, aveva rilevato che "*Si tratta, come è evidente, di un impianto nel quale il prevalere di un vincolo diretto tra la specifica autorità politica e i dirigenti apicali, perfino di organi tecnici esterni alla struttura dell'amministrazione regionale, non appare garantire i principi di terzietà e imparzialità dell'amministrazione, costituzionalmente tutelati.*

Più volte, infatti, la Corte costituzionale è intervenuta ribadendo l'incompatibilità con l'art. 97 della Costituzione delle disposizioni che prevedono meccanismi di decadenza automatica dalla propria carica, fondata su cause che prescindono dalle vicende del rapporto d'ufficio e prive di alcun collegamento con qualsiasi valutazione dei risultati.

In particolare, nella sentenza 20/2016[160]*, ha ribadito "l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di meccanismi di decadenza automatica, o del tutto discrezionale, dovuta a cause estranee alle vicende del rapporto d'ufficio e sganciata da qualsiasi valutazione concernente i risultati conseguiti, qualora tali meccanismi siano riferiti - non già al personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n.304 del 2010) o a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici di chi le abbia nominate (sentenza n. 34 del 2010) - bensì ai titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative ed esecuzione dell'indirizzo politico (sentenza n. 124 del 2011), anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008)*".

Corre, quindi, l'obbligo di ribadire quanto era stato già evidenziato lo scorso anno con riferimento al meccanismo di nomina e di decadenza automatica a fine legislatura di direttori di agenzie ed enti regionali. Inoltre, si ritiene non del tutto in linea con i principi enunciati anche il meccanismo relativo ai responsabili di settore, innanzi ricordato, che ne prevede la conferma automatica a inizio legislatura, decorsi sessanta giorni durante i quali è possibile la loro rimozione dopo la nomina dei direttori.

Un ulteriore spunto di riflessione merita la scelta di definire quali direzioni di *staff* quelle di "Organizzazione e servizi informativi" e di "Contabilità e bilancio", che concernono settori eminentemente tecnico-gestionali.

In proposito, in sede di contraddittorio, la Regione ha precisato quanto segue:

---

[160] Il caso considerato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 20/2016 riguardava la possibilità di applicare il meccanismo di decadenza automatica dalla carica dirigenziale, al momento del cambiamento del vertice politico, alla figura del Direttore dell'Ente strumentale regionale "Abruzzo Lavoro".

"*Il sistema di nomine della dirigenza e sue criticità, secondo cui "Un ulteriore spunto di riflessione merita la scelta di definire quali direzioni di staff quelle di "Organizzazione e servizi informativi" e di "Contabilità e bilancio", che concernono settori eminentemente tecnico-gestionali", preme sottolineare come, in attuazione delle specifiche disposizioni della l.r. 1/2009 (cfr. artt. 3 e 4 bis), nelle modifiche introdotte dalla l.r. 90/2014, la Giunta regionale con propria deliberazione n. 706 del 01/07/2015 abbia individuato nelle direzioni "Affari legislativi, giuridici ed istituzionali", "Programmazione e bilancio" e "Organizzazione e sistemi informativi" le strutture di vertice addette allo "svolgimento delle funzioni trasversali di supporto all'intera struttura organizzativa*".

Tra le ultime novità normative, si segnalano, poi, le modifiche apportate al citato "*Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale*" (l.r. n. 1/2009) dalla l.r. n. 64 del 2 novembre 2017 recante "*Disposizioni in materia di accesso all'impiego regionale, attività extraimpiego e strutture di supporto agli organi politici. Modifiche alla l.r. n. 1/2009 e alla l.r. n. 4/2008*", con la quale appaiono essere state ulteriormente accentrate nella figura del direttore generale le decisioni potestative riguardanti la dirigenza; tendenza, questa, che sembra evincersi anche dalle recenti leggi riguardanti gli organi di vertice di enti strumentali, come la l.r. n. 5 del 22 febbraio 2017 recante "*Disposizioni in materia di organizzazione, programmazione e bilanci degli enti dipendenti e delle società in house. Modifiche alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 40/2005, 28/2008, 30/2009, 39/2009, 87/2009, 23/2012, 80/2012, 30/2015 e 22/2016*[161]".

Anche le facoltà relative all'autorizzazione ad attività extraistituzionale, già attribuite al Direttore generale dalla l.r. n. 90/2014, sono state, inoltre, confermate dalla l.r. 64/2017.

Con riguardo all'Irpet, la nuova disciplina prevede che la valutazione del Direttore dell'Istituto sia effettuata dalla Giunta regionale su proposta dell'Organismo indipendente di valutazione. Anche il programma di attività è approvato dalla Giunta regionale.

La valutazione del Direttore è effettuata dalla Giunta regionale su proposta dell'Organismo indipendente di valutazione anche per Artea, a proposito della quale è stata introdotta un'ulteriore causa di decadenza dall'incarico in caso di "*mancata adozione del bilancio di previsione o del bilancio di esercizio oppure adozione degli stessi oltre trenta giorni*

[161] Riguardanti i seguenti enti strumentali e società partecipate: Irpet, Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura "Artea", Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana "Arpat", consorzio Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo "Lamma", Agenzia regionale recupero risorse S.p.a., Autorità portuale regionale, Terre regionali toscane

rispetto ai termini previsti all'articolo 15, commi 4 e 9, per cause imputabili alla responsabilità dello stesso Direttore".

Tali principi sono riportati in ciascuna delle leggi istitutive degli enti richiamati.

1.4. Conclusioni

La Corte costituzionale, nel valutare la legittimità delle disposizioni che prevedono la decadenza automatica delle figure apicali all'avvicendarsi degli organi politici, ha sempre dato rilievo a tre elementi, così riassumibili:

- dette nomine richiedono il rispetto di specifici requisiti di professionalità;
- le funzioni attribuite devono avere in prevalenza carattere tecnico-gestionale;
- i rapporti istituzionali di tali figure con gli organi politici della Regione non devono essere diretti, bensì mediati da una serie di livelli intermedi.

Non sfugge, infatti, che la cessazione automatica di un incarico dirigenziale può riflettersi negativamente sul funzionamento dell'apparato amministrativo, soprattutto se il meccanismo viene previsto in forma diffusa ed estesa, come nel caso di specie.

La revoca delle attribuzioni, anche apicali, dovrebbe, infatti, avvenire solo al ricorrere di specifiche motivazioni e non in ragione della mera cessazione di un organo politico, fatte salve le funzioni che, per la loro intrinseca natura, vengono affidate "*intuitu personae*".

Non può che ribadirsi, dunque, che il meccanismo di decadenza automatica innanzi descritto non appare in linea con i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, invitando conclusivamente la Regione ad attivarsi per modificare opportunamente la relativa disciplina.

Tale criticità è stata, peraltro, anche oggetto di approfondimento nel corso dell'adunanza tenutasi l'11 luglio 2018, in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione regionale.

In tale sede, il Direttore generale della Giunta regionale, nel prendere atto delle osservazioni, ha precisato che sinora non si sono in concreto verificate sostituzioni significative di posizioni dirigenziali non apicali in applicazione della norma in parola e che, comunque, la tematica sarà adeguatamente presa in considerazione per un'eventuale modifica della disposizione da parte degli organi regionali competenti. Per quanto concerne, invece, le posizioni apicali la disposizione deve, a suo avviso, essere confermata.

1.5. 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 sulla regolarità della gestione e sui controlli interni, la quale, per l'anno 2017, si basa sulle linee guida contenute nella deliberazione della Sezione delle Autonomie 14 maggio 2018, n. 11.

Pertanto, le considerazioni svolte vengono rese alla luce della Relazione del Presidente della Regione, trasmessa a questa Sezione in data 15 giugno 2018.

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 informatori 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 conferma un giudizio positivo: i report prodotti[162] - 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, avendo da tempo deciso di intraprendere un percorso in questo senso, 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

[162] Rapporto generale di monitoraggio strategico relativo al Defr 2016, approvato con decisione di Giunta 22 maggio 2017, n. 2 e Rapporto di monitoraggio strategico relativo al Defr 2017, allegato alla proposta di deliberazione al Consiglio regionale 20 novembre 2017, n. 41.

singoli centri di costo, corrispondenti alle strutture dirigenziali. L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale, sulla base del d.lgs. n. 118/2011 è, d'altra parte, obbligatoria fin dal 2014. Quello attivato dalla Regione è, dunque, un sistema extracontabile di rilevazione dei centri di costo, con particolare riferimento alle spese di funzionamento.

L'attività di controllo di gestione svolta dalla Regione nel corso del 2017, 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. 18 *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;
- 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;
- n. 4 *report* di monitoraggio trimestrali delle spese di funzionamento ex art. 6 l. n. 122/2010, destinati alla Direzione Programmazione e Bilancio;
- n. 10 *report* mensili sull'avanzamento finanziario dei programmi comunitari 2014/20, relativamente alla spesa a carico del bilancio regionale.

Nessuno dei *report* sopra elencati ha fatto rilevare l'insorgere di criticità.

Da quanto sopra riferito, si notano alcuni 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. Ciononostante, la Sezione a ritenere che sia necessario adottare un sistema di controllo di gestione e di valutazione dell'efficacia della spesa più esteso e comprendente anche la spesa che viene indirizzata verso altre amministrazioni, siano esse ASL o altri enti pubblici o privati.

Sono state, inoltre, 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 Affari Legislativi, Giuridici ed Istituzionali ed in particolare al Settore Attività Legislativa e Giuridica, il quale 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 e 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 dirigente gerarchicamente superiore e alla struttura di controllo amministrativo la propria decisione. Nel 2017, solo 16 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, pari a 1.517 atti, sono stati approvati in presenza di rilievi, mentre non risultano atti confermati dai dirigenti in presenza di osservazioni: pertanto, tutti i decreti sono stati adeguati alle sollecitazioni 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 5.535 decreti dirigenziali su 19.510, pari al 28,37 per cento degli atti adottati. Dei 5.535 provvedimenti controllati, ben 2.670 sono stati soggetti al solo controllo contabile [163]. Aumenta, dunque, il numero degli atti controllati (erano 4.652 nel 2016) ma diminuisce la percentuale di quelli sottoposti a verifica rispetto agli atti adottati (era il 30,89 per cento nel 2016 ed il 58,74 per cento nel 2015). Ciò, a

[163] I dati sopra riportati sono tratti dalla "Relazione sugli esiti dei controlli interni" resa, per l'anno 2017, dalla Struttura di controllo amministrativo ai sensi della l. n. 131/2003, trasmessa a questa Sezione in data 11 giugno 2018.

causa 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 19.510 del 2017.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa, effettuato su di un campione di 773 decreti dirigenziali su un totale di 13.975 non soggetti a controllo preventivo di legittimità, ha fatto emergere il consolidamento del processo, già avviato nell'anno 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 2015 e 2016. 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. 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 pressoché integrale dalle strutture amministrative controllate.

Per quanto riguarda la valutazione del personale con incarico dirigenziale, l'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione) ha proposto, nel mese di novembre 2016, con riferimento al 2015, le valutazioni del Direttore Generale della Giunta Regionale, dell'Avvocato Generale, dei vertici amministrativi degli enti dipendenti e del Segretario Generale del Consiglio Regionale: la proposta è stata adottata definitivamente dall'Organismo nel mese di aprile del 2017. La proposta di valutazione relativa all'esercizio 2016 risulta già perfezionata ed è in corso di adozione definitiva da parte dell'organismo.

I Dirigenti sono stati 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 2016, il 42,86 per cento dei dirigenti è stato inserito, in sede di valutazione, in seconda fascia di merito, il 35,24 per cento in terza fascia, il 20 per cento in quarta e l'1,90 per cento in quinta fascia. Per il 2017 la valutazione è ancora in corso.

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 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, nel caso specifico, l'economo anche responsabile del settore Contabilità. Va evidenziato, infine, che dal 2013 le verifiche di cassa trimestrali sono effettuate anche dal Collegio dei revisori.

Nella relazione del Presidente della Regione trasmessa alla Sezione lo scorso 15 giugno 2018 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 regionale 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, affinché l'adempimento sia posto in essere con sollecitudine, fissando un termine.

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 sole upb 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 109[164]. Nel 2017, a seguito del controllo contabile effettuato su 1.066 decreti, sono stati formulati rilievi in 319 casi, dei quali 63 si sono conclusi con il ritiro dell'atto. Per i decreti sottoposti a controllo preventivo di legittimità, su un totale di 355 decreti sottoposti a controllo, sono state formalizzate osservazioni per 19 provvedimenti. Di questi, 5 sono stati ritirati, mentre nei restanti casi i rilievi sono stati accolti dalla struttura competente all'adozione dell'atto, che ha provveduto adeguandosi.

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. Nel corso del 2017, l'attività 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

---

[164] L'articolo 99 del Tu stabilisce, infatti, che sono soggetti al controllo di legittimità soltanto "*i decreti ed i relativi allegati, compresi gli atti di modifica e integrazione, aventi ad oggetto: procedure aperte, ristrette, negoziate ed in economia per affidamento di forniture, servizi e lavori; procedure per il conferimento di incarichi; concessione di contributi finanziari anche in forma di compartecipazione; provvedimenti a sanatoria che comportano oneri finanziari a carico del bilancio del Consiglio*". L'articolo 100 del Tu assoggetta al controllo contabile – da parte del Settore bilancio e finanze - gli atti che impegnano spese o accertano entrate sul bilancio del Consiglio. Il controllo contabile, che ha carattere preventivo, comporta la verifica della sufficiente disponibilità finanziaria, della corretta imputazione della spesa, della corretta applicazione della normativa fiscale e delle disposizioni contabili del regolamento interno di amministrazione e contabilità. Solo dopo il positivo esito del controllo contabile, gli atti ricompresi nelle categorie indicate all'articolo 99 pervengono al controllo di legittimità, che può avere esiti diversi: nel caso in cui sull'atto non ci siano osservazioni di legittimità, si ha la firma del controllo "senza rilievi"; nel caso in cui sull'atto vengano formulate osservazioni, lo stesso viene rinviato al dirigente che lo ha adottato: se le osservazioni sono accolte si ha la firma del controllo "a seguito di controdeduzioni". Se il dirigente non ritiene di adeguarsi alle osservazioni può confermare l'atto sotto la sua esclusiva responsabilità; se, invece, ritiene di accogliere le osservazioni, procede al ritiro dello stesso.

apposita sezione "Amministrazione trasparente". Le criticità segnalate dal Responsabile del Settore organizzazione e personale del Consiglio regionale, con nota illustrativa pervenuta in data 19 giugno 2018, sono relative principalmente alla scarsità, sul piano quantitativo, del personale dedicato a tale attività, che è passato dalle quattro unità del 2014 alle attuali due (delle quali una assente, per maternità, per tutto il 2017). Si suggerisce, pertanto, un potenziamento della struttura dedicata al controllo di gestione, stante la rilevanza della funzione.

1.6. Considerazioni conclusive

Da quanto esposto si evince, dunque, che la situazione relativa ai controlli interni della Regione Toscana non presenta particolari modifiche rispetto agli anni precedenti, perdurando una buona funzionalità del controllo di regolarità amministrativa e contabile, del controllo strategico e della valutazione del personale con incarico dirigenziale.

In conclusione, si ribadisce la necessità di rendere più esteso ed efficace il controllo di gestione, anche in considerazione del fatto che l'obbligo di attivare una contabilità per centro di costo è già in vigore dal 2014. Il Consiglio regionale, in particolare, sembra necessitare di un potenziamento della struttura amministrativa dedicata a questa rilevante funzione.

2. Il personale regionale

2.1. Introduzione

Nella prima parte del presente capitolo è stato illustrato, tra l'altro, il contingente organico regionale (di Consiglio e Giunta, inclusa Artea), quale definito al termine delle procedure di trasferimento del personale ex provinciale in attuazione della legge Delrio (n. 56/2014), nonché a seguito del processo di snellimento e riordino organizzativo avviato dalla Regione sin dal 2014.

Nell'anno 2016, in termini di spesa complessivamente impegnata, escludendo, *ex lege*, il maggior onere derivante dal personale provinciale (quantificato in 36,85 milioni di euro), è stato conseguito un risparmio rispetto all'anno 2015 di 14,78 milioni di euro; in valore assoluto, la spesa si è, infatti, ridotta da 151,90 milioni di euro a 141,12 milioni di euro. Rispetto al valore medio del triennio 2011-2013, costituente il parametro di contenimento previsto dal comma 557-*quater* dell'art. 1 della l. n. 296/2006, il dato presenta la consistente riduzione di 21,16 milioni.

In linea di continuità con l'analisi condotta nella Relazione al rendiconto 2016, la Sezione si soffermerà, in questa sede, sull'andamento della spesa di personale complessiva per il 2017, prendendo in considerazione il personale amministrativo, dirigenziale e non dirigenziale, del Consiglio regionale, della Giunta regionale e di Artea.

Nel dettaglio, saranno considerati in termini di competenza (impegni) sia l'aggregato "spesa di personale", raffrontandolo con gli esercizi precedenti, sia alcune sue componenti, ed in particolare le assunzioni di personale a tempo determinato e le collaborazioni coordinate e continuative, con separata evidenza dei dati riguardanti il personale in servizio nelle strutture di supporto agli organi istituzionali regionali (Consiglio e Giunta).

Analogamente, verrà dato conto del rispetto dei vincoli in materia di capacità assunzionale, dei limiti alle dinamiche di crescita dei fondi per la contrattazione integrativa per il personale dirigente e non dirigente, nonché della spesa per incarichi di studio e consulenza, che, come noto, rientra nella voce economica di "acquisto di beni e servizi".

Si esporranno, altresì, i dati riguardanti la consistenza numerica del personale in servizio al 31 dicembre 2017, oltre alla spesa sostenuta per gli organi istituzionali, inclusa quella relativa agli assegni vitalizi.

Nella presente relazione non si illustreranno, infine, i dati del "conto annuale", atteso che la Regione ha ottenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze una proroga del termine per la sua presentazione.

2.2. L'evoluzione normativa dei limiti e dei vincoli alla spesa di personale

Gli interventi legislativi intervenuti in materia per gli enti territoriali a partire dal 2014 sono caratterizzati da una normativa complessa e stratificatasi nel tempo, "*non sempre coerente in termini di sistematicità delle fonti, ma volta, in ogni caso, al principio del contenimento della spesa di cui all'art. 1 comma 557, 557-bis, 557-ter, 557-quater, l. n. 296/2006*"[165].

In una prima fase, il legislatore ha perseguito la finalità di alleggerire i vincoli precedentemente imposti[166], autorizzando, in particolare, il graduale sblocco del *turn over* e prevedendo alcune deroghe all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, che imponeva di contenere la spesa per il ricorso alle forme di lavoro flessibile[167] nella misura del 50 per cento della spesa sostenuta nel 2009. Con il citato d.l. n. 90/2014, in particolare all'art. 11, comma 4-*bis*, si autorizzavano "gli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 563 dell'art. 1 della l. n. 296/2006" ad assunzioni di personale a tempo determinato nella misura del 100 per cento della relativa spesa sostenuta nel 2009.

Con lo stesso decreto legge, al comma 5 dell'art. 3, si disponeva, inoltre, un graduale aumento della flessibilità del *turn over*, con la possibilità di assumere, avendo a riferimento la spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, nella misura del 60 per cento per il 2014 e il 2015, dell'80 per cento per il 2016 e 2017 e del 100 per cento nel 2018.

Il successivo comma 5-*quater* del medesimo articolo, inoltre, ampliava la rinnovata flessibilità nella misura dell'80 per cento nel 2014 e del 100 per cento dal 2015 per gli enti con

---

[165] Così la deliberazione n. 25/2017 della Sezione delle Autonomie della Corte in tema di capacità assunzionali.

[166] Si era già evidenziato, nelle precedenti relazioni, come per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 3 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, nell'ambito delle dinamiche retributive e assunzionali, si era pervenuti, a quella data, ad una disciplina meno rigida del controllo della spesa delle regioni (e degli enti locali sottoposti al patto), a fronte del rigoroso quadro di interventi strutturali fino ad allora delineatosi, segnatamente a partire dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, , il cui art. 14 aveva riscritto l'art. 1, comma 557, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ed aveva introdotto i commi 557-*bis* e 557-*ter*, determinando così gli ambiti e le modalità di intervento delle politiche di contenimento della spesa di personale degli enti territoriali.

[167] Le fattispecie sono regolate dall'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 9 del d.lgs. n. 75/2017 (c.d. "riforma Madia").

incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente inferiore al 25 per cento, "fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale".

Contestualmente, il comma 5-*bis* dell'art. 3 introduceva il comma 557-*quater* all'art. 1 della l. n. 296/2006, individuando il valore medio del triennio precedente al 2014 quale nuovo parametro di riferimento per il controllo della spesa di personale, così rafforzando il quadro previsto dai commi 557, 557-*bis* e 557-*ter* della norma[168].

Limitatamente al personale con qualifica non dirigenziale, le rinnovate capacità assunzionali hanno successivamente risentito dei limiti imposti dal legislatore, con priorità per gli anni 2015 e 2016, per il riassorbimento del personale soprannumerario delle province; la modifica è stata attuata in una prima fase con l'art. 1, comma 424, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) e, successivamente, con l'art. 1, comma 228, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) [169].

Tale ultima disposizione, in particolare, nel disporre la disapplicazione delle norme di sblocco del *turn over* previste dal citato art. 3 del d.l. n. 90/2014, ha limitato, per gli anni 2016, 2017 e 2018, la possibilità di assumere "*personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti*

---

[168] Allo stato attuale, tali norme dispongono quanto segue:
"*1.557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*
a) [riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile] [ndr, lettera abrogata dall'art. 16, comma 1, del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2016, n. 160];
b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;
c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.
1.557-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.
1.557-ter. In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.
1.557-quater. Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione".

[169] Relativamente ai limiti assunzionali vigenti per il personale dirigenziale, si rinvia a quanto precisato nel successivo paragrafo 2.5.

anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente".

Successivamente, l'art. 22, comma 1-*bis*, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50[170], convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, ha integrato il predetto comma 228, prevedendo una maggiore flessibilità del *turn over* rispetto alla citata misura del 25 per cento, con l'inserimento, dopo il secondo periodo, della seguente disposizione: *"Fermi restando l'equilibrio di bilancio di cui ai commi 707 e seguenti del presente articolo e il parametro di spesa del personale di cui all'articolo 1, comma 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per le regioni che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 12 per cento del titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a destinazione vincolata, la percentuale stabilita al primo periodo è innalzata, per gli anni 2017 e 2018, al 75 per cento".*

Con tale disposizione, che si inserisce nel quadro delle rinnovate regole di finanza pubblica previste dell'art. 9 ("Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali") della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, è stato avviato il progressivo ritorno ad un alleggerimento dei vincoli.

Con riguardo alle regole sul pareggio di bilancio *medio tempore* intervenute, il percorso di adozione dei nuovi obiettivi di equilibrio, già avviato con la legge n. 190/2014 e rivisto con i commi 707 e ss. della l. n. 208/2015, si è, poi, consolidato con l'approvazione della l. 12 agosto 2016, n. 164, che ha apportato alcune sostanziali modifiche al citato art. 9, la cui vigenza era prevista con decorrenza dall'anno 2017. Come è stato evidenziato anche dalla stessa Regione nel Documento regionale di economia e finanza 2017, "*a differenza del patto di stabilità interno, che prevedeva un tetto alla spesa predeterminato dal legislatore, con l'introduzione del pareggio di bilancio la spesa diventa una variabile dipendente dall'entrata. […]*"[171].

---

[170] Recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo".

[171] Nel Defr 2017, la Regione ha, peraltro, evidenziato che "*Il 2015 ha segnato il definitivo passaggio delle Regioni a statuto ordinario al pareggio di bilancio ed il conseguente superamento del patto di stabilità interno che ne aveva caratterizzato/condizionato la gestione finanziaria dal 1 gennaio 1998.*
La legge 190/2014 (legge stabilità per il 2015) infatti, ha introdotto l'obbligo per le regioni a statuto ordinario di realizzare, almeno a consuntivo, il pareggio di bilancio corrente e finale, di competenza e di cassa. […]
Nel passaggio dal 2015 al 2016, si è assistito ad un cambiamento sostanziale delle regole che presiedono alle modalità di gestione e controllo degli equilibri di bilancio. […]
Il decreto legge 113 del 28 giugno 2016 "Misure finanziarie per gli enti territoriali e il territorio" ha nuovamente cambiato le regole del gioco in materia di vincoli di finanza pubblica e di equilibri di bilancio.

A seguire, la l. 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), con i commi da 463 a 484 dell'art. 1, ha ridefinito il quadro degli adempimenti relativi al conseguimento, al monitoraggio ed alla certificazione della situazione di equilibrio degli enti territoriali, declinando, altresì, il sistema di sanzioni e premi applicabile in caso di conseguimento (o mancato conseguimento) del saldo, secondo i principi indicati dal comma 4 dello stesso art. 9. Nel medesimo contesto, il citato comma 463 ha disposto la disapplicazione, a decorrere dal 2017, degli adempimenti previsti dai previgenti commi 709 e ss. dell'art. 1 della l. n. 208/2015.

A decorrere dall'anno 2017, dunque, per la verifica del rispetto dell'obiettivo di finanza pubblica, le regioni devono conseguire un "*saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. […]*"[172].

In sintesi, l'attuale quadro sistematico delle misure di contenimento della spesa di personale, è determinato, per le Regioni, dai seguenti vincoli: il conseguimento dell'equilibrio di bilancio, ai sensi dell'art. 1, comma 466, della l. n. 232/2016; i limiti alla spesa di personale previsti dall'art. 1, comma 557 *quater* della l. n. 296/2006 e, per il personale a tempo determinato, dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, come integrato dall'art. 11, comma 4 *bis*, del d.l. n. 90/2014 e i limiti assunzionali regolati dal comma 228 dell'art. 1 della l. n. 208/2015, come integrato dall'art. 22[173], comma 1-*bis*, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50.

In particolare, l'art 9, ha previsto l'abrogazione del comma 712 dell'art. 1 della legge 208/2015 ed ha ripristinato l'obbligo del conseguimento del pareggio di bilancio solo in sede di rendiconto e non anche in fase di bilancio di previsione. Si tratta di una modifica significativa che conferisce maggior flessibilità gestionale al bilancio".

[172] Tale disposizione ha previsto, inoltre, che "*A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente*". Al riguardo, la Corte costituzionale, con sentenza 7 marzo-17 maggio 2018, n. 101, ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del presente comma, nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza.

[173] Tale articolo ha, inoltre, disposto, con il comma 5-*quater*, l'inapplicabilità del limite previsto dall'art. 6, comma 8, del d.l. n. 78/2010, (obbligo di contenere le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità

Rispetto a tale quadro, i predetti vincoli sono da valutare anche in funzione delle disposizioni di cui all'art. 1 della l. n. 232/2016, che regolano il sistema di premi[174] e di sanzioni[175] cui si è fatto cenno. In particolare, rilevano a tal fine i seguenti commi:

- comma 479, lett. c), il quale prevede che "*per le regioni e le città metropolitane che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la spesa per rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, può essere innalzata del 10 per cento della spesa sostenibile ai sensi del predetto comma 28*";
- comma 475, lett. e), il quale dispone che, nell'ipotesi di mancato conseguimento del saldo in misura uguale o superiore al 3 per cento delle entrate finali (accertamento), "*nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*";

---

e di rappresentanza entro il limite del 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità) per la realizzazione di mostre effettuate da regioni ed enti locali.

[174] Il sistema premiale prevede, in generale, incentivi di due tipi: una premialità economica e un alleggerimento dei vincoli alla spesa di personale. Per averne titolo, gli enti territoriali, oltre a conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (comma 466), devono: rispettare i termini perentori di invio della certificazione di cui ai commi 470 e 473; conseguire un saldo finale di cassa tra le entrate finali e le spese finali non negativo; lasciare spazi finanziari inutilizzati in misura inferiore all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali. Per approfondimenti, si rinvia al capitolo "Il pareggio di bilancio" della presente Relazione.

[175] Il sistema sanzionatorio prevede, in generale, un trattamento differenziato per gli enti che non hanno rispettato il saldo di finanza pubblica di cui al comma 466, distinguendo le tipologie del mancato rispetto in funzione del risultato conseguito in misura uguale o superiore al 3 per cento delle entrate finali (accertamenti) o in misura inferiore al 3 per cento delle entrate finali (accertamenti). Per approfondimenti, si rinvia al capitolo "Il pareggio di bilancio" della presente Relazione.

- comma 476, lett. d), che regola la fattispecie del mancato conseguimento del saldo in misura inferiore al 3 per cento delle entrate finali (accertamento), disponendo che "*nell'anno successivo a quello dell'inadempienza la sanzione di cui al comma 475, […] lettera e), è applicata solo per assunzioni di personale a tempo indeterminato*".

Al riguardo, è stato già osservato dalla Sezione delle Autonomie, nella Relazione 2017 sulla "Spesa di personale degli Enti territoriali" approvata con deliberazione n. 21/2017, che i più recenti interventi normativi, suscettibili per loro natura, "*di determinare un incremento della spesa pubblica, si inscrivono nel percorso virtuoso che coniuga l'applicazione rigorosa delle regole dell'armonizzazione contabile con i principi del pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 (come modificata dalla l. 12 agosto 2016, n. 164).*

In generale, l'evoluzione delle norme in materia di vincoli alla spesa di personale va nella direzione di una maggiore responsabilizzazione degli Enti proprietari, anche nella loro qualità di soci degli organismi partecipati.

Infatti, mentre in passato le limitazioni alle assunzioni e gli obblighi di riduzione dei costi del personale previsti per le amministrazioni si applicavano direttamente alle società a controllo pubblico, a seguito della riforma dell'art. 18, co. 2-bis[176]*, d.l. n. 112/2008 (disposizione ora trasfusa nell'art. 19*[177]*, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175), queste si attengono ai predetti criteri e sono destinatarie delle direttive emanate dall'Ente controllante con proprio atto di indirizzo*".

Le richiamate disposizioni consentono agli enti territoriali più ampi margini di rimodulazione delle politiche assunzionali, alla condizione, esplicitamente prevista, che vengano rispettati l'equilibrio di bilancio ed il parametro di spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557-*quater*, della l. n. 296/2006.

Sotto quest'ultimo profilo, si ricorda che l'art. 557-*quater* del d.l. n. 90/2014, a partire dall'anno 2014 e nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, ha imposto il rispetto di un parametro temporale fisso, riferito al "*valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione*" e, dunque, al periodo 2011-2013.

---

[176] All'uopo, si ricorda che prima della riforma dell'art. 18, co. 2-*bis*, d.l. n. 112/2008, era applicabile il comma 557-*bis* dell'art. 1 della l. n. 296/2006, che includeva nella spesa di personale quella sostenuta 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".

[177] Per un approfondimento su tale disposizione si rinvia alla parte dedicata alle "Società partecipate" del presente capitolo.

A ciò si aggiunga che l'intervenuta abrogazione, ad opera dell'art. 16 del d.l. 24 giugno 2016, n. 113 ("Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio"), della lettera a) del citato comma 557 – che individuava come ambito prioritario di intervento la "riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile" – non ha fatto venir meno la rilevanza di tale indicatore per le verifiche sull'andamento di una voce di spesa strutturale che presenta carattere di rigidità[178].

Per completezza, si evidenzia che, ai sensi dell'art. 1, comma 424, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), ai fini del rispetto dei suddetti parametri non sono considerate le spese per la ricollocazione del personale provinciale[179].

È inclusa, invece, nei suddetti vincoli, la spesa per il personale a tempo determinato e per altre forme di lavoro flessibile, di per sé assoggettata, come si è visto, agli ulteriori limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010[180].

Ancora con riguardo alla capacità assunzionale, la Sezione delle autonomie, nella citata deliberazione n. 25/2017, ha precisato che "*per quel che riguarda il meccanismo di calcolo la legge prende in considerazione la capacità assunzionale standard, parametrata, come di consueto, sulle cessazioni dell'anno precedente e poi prevede ipotesi di modulazione di detta capacità assunzionale in funzione di specifiche variabili che consentono una flessibilità della misura "standard" in presenza di precisi presupposti […]. In sostanza, nella misura stabilita dalla legge, la capacità assunzionale può essere eterodeterminata ed in particolare, oltre che dalla misura fissa del 'turn over', dal risultato della gestione finanziaria di un esercizio, o da un sottodimensionamento dell'organico [ndr,* nel caso dei comuni*], vale a dire da connotazioni peculiari dell'ente*".

---

[178] La stessa Sezione delle autonomie, nel questionario-linee guida per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti sui bilanci preventivi 2018-2020 delle regioni (approvato con la recente deliberazione 18 maggio 2018, n. 9), ha formulato uno specifico quesito sul "rapporto di incidenza tra spesa di personale e spesa corrente al netto della spesa sanitaria, con riferimento agli stanziamenti iniziali del 2018".

[179] Ulteriori esclusioni sono previste: per il personale appartenente alle categorie protette, ex art. 3, comma 6, d.l. n. 90/2014, e per il personale da destinare allo svolgimento delle funzioni di Soggetto aggregatore, ex art. 1, comma 512, l. n. 208/2015. 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).

[180] Con l'esclusione, ex art. 3, comma 9, lett. b) del d.l. n. 90/2014, di quella il cui costo "sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti" e *ex* art. 16, comma 1-*quater*, del d.l. n. 113/2016, di quella relativa al personale a tempo determinato con incarico dirigenziale, conferito ai sensi degli artt. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 e 110, comma 1, del Tuel.

In definitiva, il legislatore ha stabilito un quadro sistematico di adempimenti che gli enti territoriali sono obbligati ad osservare, pena il divieto di procedere ad assunzioni (sebbene tale conseguenza non sia sempre estesa a tutte le tipologie di rapporti di lavoro) anche in presenza dei presupposti previsti, con conseguente nullità degli atti eventualmente posti in essere.

Tali adempimenti si riferiscono, in particolare:

- all'adozione del piano triennale dei fabbisogni del personale ed eventuale rimodulazione della dotazione organica (art. 6 d.lgs. n. 165/01 e art. 557-*quater* l. n. 296/2006);
- alla ricognizione annuale delle eccedenze di personale e delle situazioni di soprannumero (art. 33 d.lgs. n. 165/01);
- all'invio al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, entro il 31 marzo, della certificazione attestante i risultati conseguiti ai fini del saldo tra entrate e spese finali (art. 1, comma 710, l. n. 208/2015, per l'anno 2017, e art. 1, comma 470, l. n. 232/2016 a decorrere dall'anno 2018);
- all'adozione dei piani triennali di azioni positive (art. 48 d.lgs. n. 198/2006);
- all'adozione del piano della *performance* (art. 10 d.lgs. n. 150/2009);
- al rispetto dei termini per l'approvazione del bilancio di previsione, rendiconto e bilancio consolidato e del termine di 30 giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla Bdap (art. 9, comma 1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016 – prima applicazione dal bilancio di previsione 2017-2019).

Nell'anno 2018, infine, si registra una ripresa anche nelle dinamiche salariali, con riguardo al trattamento stipendiale ed accessorio.

È stato, infatti, riattivato il meccanismo della contrattazione collettiva, a seguito della sentenza n. 178/2015, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le norme che ne prevedevano la sospensione. Ciò ha consentito di sbloccare le retribuzioni stipendiali, ferme agli importi corrisposti fino al 2010.

Sul fronte del salario accessorio, il d.lgs. n. 75/2017, emanato nell'ambito dei decreti attuativi della riforma della pubblica amministrazione, pur confermando, per l'anno 2017, il limite del corrispondente importo determinato per l'anno 2016, prevede all'art. 23 la possibilità per regioni ed enti locali di finanziare la componente variabile[181] dei fondi per la

[181] Ciò, "*nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile*".

contrattazione integrativa, oltre a disporre, con decorrenza 1° gennaio 2018, una particolare forma di sperimentazione che consentirà anche di sboccare i fondi medesimi.

A decorrere da tale data, infatti, per le regioni in possesso di specifici requisiti – da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, tenendo conto dei parametri individuati dal comma 4, lettere a), b), c) e d)[182], del citato art. 23 – è prevista la possibilità di incrementare "*oltre il limite di cui al comma 2, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio presso i predetti enti, anche di livello dirigenziale, in misura non superiore a una percentuale della componente stabile dei fondi medesimi*"; anche tale misura dovrà essere definita dall'emanando d.p.c.m.

Nell'ambito di tale sperimentazione, per le Regioni rientranti nella previsione, è, inoltre, "*disposto il graduale superamento degli attuali vincoli assunzionali, in favore di un meccanismo basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per personale valutata anche in base ai criteri per la partecipazione alla sperimentazione, previa individuazione di specifici meccanismi che consentano l'effettiva assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*"[183].

Permane, invece, il tetto retributivo dei dipendenti pubblici e delle società partecipate, come ridefinito dall'art. 13 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66[184], convertito, con modificazioni, dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

L'ordinamento regionale della Toscana si è conformato a tale previsione. Come già evidenziato nella relazione al rendiconto 2016, l'art. 2 della l.r. n. 82/2015[185], al fine di "*prevenire l'eventuale superamento del limite per effetto di meccanismi di cumulo*" (punto 3 del preambolo), ha, infatti, previsto che: "*la Regione Toscana osserva il limite previsto dall'articolo*

---

[182] Tali parametri risultano essere i seguenti:
"a*) fermo restando quanto disposto dall'articolo 1, comma 557-quater, della legge n. 296 del 2006, il rapporto tra le spese di personale e le entrate correnti considerate al netto di quelle a destinazione vincolata*;
b) il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243;
c) il rispetto del termine di pagamento dei debiti di natura commerciale previsti dall'articolo 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66;
d) la dinamica del rapporto tra salario accessorio e retribuzione complessiva".

[183] A tal fine, per l'espletamento delle relative procedure concorsuali è prevista la delega alla Commissione interministeriale Ripam, istituita con decreto interministeriale del 25 luglio 1994, e successive modificazioni. In esito alla sperimentazione e previa verifica degli equilibri di finanza pubblica, può essere disposta l'applicazione in via permanente delle predette disposizioni.

[184] Recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".

[185] Recante "Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016".

13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, in materia di limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate, e di cumulo dei trattamenti economici e pensionistici a carico della finanza pubblica, effettuando le necessarie verifiche e apportando le eventuali riduzioni ai compensi erogati".

2.2.1. Il rispetto dei limiti alla spesa di personale

In tale contesto, viene preliminarmente presa in esame la composizione dell'aggregato di spesa, ai fini della verifica del rispetto del comma 557 dell'art. 1 della l. n. 296/2006, con particolare riferimento all'andamento del rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente nel triennio 2015-2017. Peraltro, con l'adozione degli schemi di bilancio armonizzati, le voci incluse nel relativo aggregato rispondono, per l'anno 2017, ad un criterio diverso di classificazione rispetto agli anni precedenti, non essendo più utilizzabile, a tal fine, la suddivisione prevista dal Siope[186]. A decorrere dallo stesso anno 2017, infatti, per la classificazione economica si fa riferimento al "Macroaggregato"[187] 1.01 "Spese di personale", anche se occorre rilevare che tale dato non contiene tutte le voci in precedenza ricomprese nel codice Siope 1.02 e rientranti, comunque, tra le spese di personale (quali servizio mensa, buoni pasto, formazione, ecc.).

In tale sede, pertanto, in coerenza con i dati sinora esposti per la valutazione della spesa di personale e con riferimento all'anno 2017, si è proceduto ad aggregare le relative voci secondo la categoria economica "Spesa di personale" utilizzata dalla stessa Regione nel rendiconto generale per l'analisi degli impegni.

Va evidenziato, inoltre, che i dati indicati a tutto il 2016 non sono stati depurati di alcune componenti che potevano essere escluse *ex lege*[188], in quanto di importo sostanzialmente

---

[186] Come noto, il Siope è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai Tesorieri di tutte le pubbliche amministrazioni (amministrazioni centrali e locali, università, Asl e altri enti pubblici, come enti di ricerca, di previdenza, gestori di parchi ecc.…), che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'Istat; consentendo una corretta univocità delle voci dei diversi bilanci delle PA, permette la rilevazione, sia a fini statistici che gestionali, il riscontro e il controllo dei dati di cassa.

[187] Dal 2016 lo schema di bilancio armonizzato, articolato per Missioni e Programmi, ha assunto valore autorizzatorio e il precedente schema di bilancio è stato definitivamente abbandonato. I Macroaggregati, in particolare, costituiscono l'articolazione dei Programmi secondo la natura economica della spesa.

[188] Oltre a quelle espressamente previste dal legislatore, già indicate nelle note n. 179 e 180, si citano ulteriori deroghe, previste dalla Sezione delle autonomie, con pronunce di massima, e riguardanti, in particolare: i contributi Agcom per l'esercizio delle funzioni delegate ai Co.Re.Com., cfr. delib. n. 23/2017; i fondi comunitari strutturali e di investimento europei (Sie), cfr. delib. n. 20/2017; gli incentivi per funzioni tecniche, previsti dall'art. 113 d.lgs. n. 50/2017 come integrato dall'art. 1, comma 526, l. n. 205/2017, cfr. delib. n. 6/2018.

ininfluente. I valori esposti mostrano, dunque, la complessiva spesa sostenuta per il personale, rilevata utilizzando i criteri sopra indicati, con la sola esclusione delle voci espressamente indicate.

Si è provveduto, altresì, ad allineare i dati al principio della competenza finanziaria potenziata[189], tenendo conto del principio contabile di cui all'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.2, lett. a), per la corretta imputazione degli impegni.

Quest'ultimo 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[190], a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo".

Gli aggregati Spesa di personale e Spese correnti sono calcolati, pertanto, al netto del salario accessorio pagato nell'esercizio ma di competenza dell'esercizio precedente (-Fpv in entrata) e ricomprendono la quota di competenza dell'esercizio, la cui erogazione è avvenuta o avverrà (per il 2017) nell'esercizio successivo (+Fpv in uscita). Tali quote sono rilevate in termini di stanziamento assestato.

Le relative voci di spesa, rilevate in termini di impegni, sono riportate nella tabella seguente.

[189] Si ricorda che nel 2015 la Regione ha recepito le regole di armonizzazione contabile solo a fini conoscitivi, adeguando gli schemi di bilancio al nuovo sistema contabile, applicato a regime a decorrere dall'esercizio 2016.
[190] Il fondo pluriennale vincolato è stato istituito per rappresentare contabilmente la copertura finanziaria di spese impegnate nel corso dell'esercizio e imputate agli esercizi successivi, costituita da entrate accertate e imputate nel corso del medesimo esercizio in cui è registrato l'impegno. Si tratta, dunque, di un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate a finanziare obbligazioni passive già perfezionatesi, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Tab. 75 - Incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente. Triennio 2015-2017. (in euro)

VOCI DI SPESA	2015	2016	2017
Totale spesa di personale al lordo oneri (categoria economica Spesa di personale-Macroaggregato 1.01-Redditi da lavoro dipendente)	**142.675.759,61**	**169.176.100,02**	156.769.680,75
Totale spesa di personale al lordo oneri (categoria-economica Spesa di personale- escluso Macroaggregato 1.01)			11.595.113,33
Totale spesa di personale al lordo oneri (categoria-Spesa di personale)			**168.364.794,08**
IRAP	8.186.601,91	10.046.817,29	9.882.648,34
Voce inclusa: compensi borse di studio e tirocini formativi	0,00	0,00	0,00
Fpv Spesa, inclusi Irap e personale ex provinciale (stanziamento assestato) (+)	16.870.616,12	22.544.969,96	21.529.078,40
Totale aggregato spesa di personale	**167.732.977,64**	**201.767.887,27**	**199.776.520,82**
Voce esclusa: altri oneri personale del conto sanitario al lordo IRAP	1.158.808,80	1.636.956,38	3.505.456,36
Voce esclusa: spese servizio civile regionale (trasferimenti a terzi	10.677.292,92	5.287.790,64	7.342.382,74
Voce esclusa Spesa personale ex provinciale (l.r. n. 22/2015)		36.848.374,45	38.090.501,81
Fpv Entrata, inclusi Irap e personale ex provinciale (stanziamento assestato) (-)		16.870.616,12	22.544.969,96
Totale spesa di personale al netto voci escluse e al lordo Irap e Fpv	**155.896.875,92**	**141.124.149,68**	**128.293.209,95**
Totale spese correnti (al netto voci escluse)	1.314.953.469,63	1.443.118.709,88	1.272.346.870,21
Fpv Spesa, inclusi Irap e personale ex provinciale (stanziamento assestato) (+)	16.870.616,12	22.544.969,96	21.529.078,40
Fpv Entrata, inclusi Irap e personale ex provinciale (stanziamento assestato) (-)		16.870.616,12	22.544.969,96
Totale spese correnti con Fpv	**1.331.824.085,75**	**1.448.793.063,72**	**1.271.330.978,65**
Incidenza percentuale spesa personale/spese correnti	**11,71**	**9,78**	**10,08**

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

Al netto dell'incremento nominale derivante dal trasferimento del personale provinciale (e delle voci escluse), l'incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente si presenta in lieve aumento, attestandosi al 10,08 per cento rispetto al 9,78 per cento del 2016.

I dati contabili mostrano la diminuzione degli impegni, in valore assoluto, sia rispetto all'esercizio 2015 (meno 27,61 milioni di euro) sia con riferimento al 2016 (meno 12,82 milioni di euro). Tra le voci che hanno maggiormente influenzato la riduzione della spesa, oltre all'aumento degli oneri per il servizio civile di oltre 2 milioni di euro (da detrarre, in quanto voce esclusa), si segnalano i seguenti importi più significativi, come precisati in sede istruttoria:

- "*euro 986.380,93 per cessazioni 2017;*
- *euro 1.562.850,60 per minori uscite per pagamento al personale cessato per esuberi anticipo integrazione trattamento di fine servizio;*

- *euro 4.895.447,19 per impegni assunti con il decreto di impegno di inizio anno della spesa del personale relativo all'esercizio 2016 n. 1265 del 25/01/2016 e si riferiscono a voci del salario accessorio, oltre oneri previdenziali e Irap, che confluiscono nei fondi del salario accessorio della dirigenza e del comparto in via previsionale. Nel caso di specie l'anno successivo 2017, a seguito di apposito accordo sindacale, di determinazione a consuntivo dei fondi, sono risultate risorse eccedenti per cui in sede di riaccertamento ordinario riferito all'esercizio 2017, effettuato nel corso del 2018, sono state economizzate, con delibera della giunta regionale di riaccertamento dei residui*".

La tabella seguente mostra l'andamento della spesa complessiva nel raffronto con il valore medio del triennio 2011-2013 ai fini della verifica del rispetto del parametro di cui al menzionato art. 557-*quater* della l. n. 296/2006.

Nel 2017, il dato si presenta inferiore alla citata media nella misura di oltre 30 milioni.

Tab. 76 - Andamento della spesa di personale 2015-2017 nel raffronto con il valore medio nel triennio 2011-2013. (in milioni)

Spesa di personale	Impegni						
	2011	2012	2013	Valore medio del triennio	2015	2016	2017
TOTALE SPESA DI PERSONALE al netto voci escluse e al lordo Irap e Fpv	**161,73**	**163,35**	**161,75**	**162,28**	**155,90**	**141,12**	**128,29**

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

2.2.2. Il rispetto dei limiti di crescita del fondo delle risorse decentrate per il personale dirigente e non dirigente

La decurtazione permanente del trattamento accessorio, a suo tempo prevista dall'art. 9, comma 2-*bis* del d.l. n. 78/2010 come integrato dall'art. 1, comma 456, della l. 27 dicembre 2013, n. 147, è confermata anche per l'anno 2017.

Come già osservato nelle precedenti relazioni, tale misura di contenimento, i cui effetti sono rappresentati nella tabella seguente, è volta a costituire un limite strutturale alla crescita del salario accessorio.

Tab. 77 – Decurtazione permanente ex art. 1, comma 456, l. n. 147/2017. Fondi unici anni 2012-2017.
(in euro)

Applicazione art. 9 comma 2-*bis* - Decurtazione permanente ex art. 1, comma 456, l. n. 147/2013						
Anno	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Fondo personale non dirigente	917.493	1.100.027	1.200.548	1.200.548	1.200.548	1.200.548
Fondo personale dirigente	1.126.302	1.496.536	1.865.374	1.865.374	1.865.374	1.865.374

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana - Settore Amministrazione del personale.

L'ulteriore limite introdotto dall'art. 1, comma 236[191], della più volte richiamata l. n. 208/2015, previsto "nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica", è stato, invece, abrogato con decorrenza 1° gennaio 2107 a seguito della intervenuta approvazione dei suddetti decreti legislativi e, in particolare, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75[192]. Conseguentemente è venuto meno l'ulteriore obbligo di ridurre automaticamente il fondo in esame in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio[193].

Peraltro, l'art. 23 ("Salario accessorio e sperimentazione"), comma 2, del citato decreto ha sostanzialmente riproposto il medesimo vincolo, disponendo che, "a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016"; ciò, in attesa della graduale convergenza dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da regolare in sede di

[191] In base alla norma, "nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1º gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente".

[192] Recante "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

[193] In tal senso si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per la Puglia, con la deliberazione n. 110/2017/Par.

contrattazione collettiva nazionale di comparto, al fine di pervenire alla loro progressiva armonizzazione ad invarianza di spesa (comma 1).

L'ulteriore decurtazione, operata per il rispetto di tale limite, è indicata nella tabella seguente.

Tab. 78 - Decurtazione art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017. Fondi unici anni 2016-2017. (in euro)

Decurtazione parte fissa - limite anni 2015-2016 ex art. 1, comma 236, l. n. 208/2015, ora art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017		
Anno	**2016**	**2017**
Fondo personale non dirigente	1.400.657	1.460.623
di cui partizione relativa al personale ex provinciale, ex l.r. n. 22/2015	40.900	44.660
Fondo personale dirigente **(*)**	1.454.556	1.470.230
di cui partizione relativa al personale ex provinciale, ex l.r. n. 22/2015	11.763	12.104

(*) In sede istruttoria, la Regione ha precisato che "*i valori del FUA anno 2017, del personale dirigente corrispondono alla quantificazione in via preventiva dei fondi per la contrattazione integrativa. I valori relativi allo stanziamento del Fpv dell'anno 2017, corrispondono al dato del rendiconto 2017*".
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana - Settore Amministrazione del personale.

Nel successivo comma 3 dell'art. 23, si prevede, altresì, che "Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile".

Complessivamente, per gli anni 2011-2017, l'ammontare delle risorse destinate alla contrattazione integrativa del personale dirigente e del personale non dirigente, fornito dall'amministrazione con l'evidenza della quota confluita nel Fondo pluriennale vincolato (Fpv), presenta il seguente andamento:

Tab. 79 - Ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa. Anni 2011-2017. (in euro)

Ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa. Anni 2011-2017							
Anno	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016(*)**	**2017**
Totale Fondo personale non dirigente	**27.025.897**	**27.831.091**	**26.609.141**	**26.084.596**	**25.842.369**	**29.139.874**	**29.826.653**
partizione relativa al personale cui non si applica la l.r. n. 22/2015						24.381.420	24.692.896
di cui quota fondo personale non dirigente confluita nel Fpv					*9.269.644*	*8.660.260*	*11.345.798*
partizione relativa al personale ex provinciale, ex l.r. n. 22/2015						4.758.454	5.133.757
di cui quota fondo personale non dirigente confluita nel Fpv						*1.345.780*	*1.696.610*
Totale Fondo personale dirigente (1)	**9.561.470**	**9.143.323**	**8.634.477**	**8.320.951**	**8.268.861**	**8.771.238**	**10.189.767**
partizione relativa al personale cui non si applica la l.r. n. 22/2015						7.695.234	9.068.107
di cui quota fondo personale non dirigente confluita nel Fpv					*1.627.621*	*4.212.950*	*7.111.919*
partizione relativa al personale ex provinciale, ex l.r. n. 22/2015						*1.076.004*	*1.121.660*
di cui quota fondo personale non dirigente confluita nel Fpv						*393.235*	*453.611*

(1) In sede istruttoria, la Regione ha precisato che "*i valori del Fua anno 2017 del personale dirigenziale, corrispondono alla quantificazione in via preventiva dei fondi per la contrattazione integrativa. I valori relativi allo stanziamento del Fpv dell'anno 2017, corrispondono al dato del rendiconto 2017*".

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana - Settore Amministrazione del personale.

(*) Nell'anno 2016, la consistenza dei fondi è aumentata per effetto del riassorbimento del personale ex provinciale. Al riguardo, la Regione aveva evidenziato che "*L'art. 1 comma 96 lett. a) della l. n. 56/2014 ha disposto che fino al prossimo rinnovo contrattuale (nazionale e decentrato) al personale trasferito viene mantenuto, senza possibilità di incremento, il trattamento economico accessorio riconosciuto dall'Ente di appartenenza all'atto del trasferimento. Le corrispondenti risorse vanno a costituire, all'interno dei fondi per la contrattazione integrativa della Regione, specifici fondi destinati esclusivamente al personale trasferito. Pertanto, a decorrere dall'anno 2016, i fondi per la contrattazione integrativa della Regione Toscana sono alimentati da risorse destinate al trattamento accessorio del personale trasferito ai sensi della l.r. n. 22/2015, per un totale, al lordo delle decurtazioni previste dall'art. 1, comma 236, della l. n. 208/2015, di euro 4.647.370 per il personale non dirigente e di euro 1.086.856 per il personale dirigente. Conformemente a quanto previsto dalla l. n. 56/2014, tali fondi costituiscono specifiche partizioni destinate esclusivamente al personale trasferito nell'ambito del riordino istituzionale*".

Entrambi i fondi si presentano in aumento rispetto al corrispondente ammontare dell'anno 2016. Si ricorda che per il personale dirigente non è, allo stato, intervenuta la quantificazione del fondo in via definitiva, pertanto i relativi dati sono provvisoriamente determinati in via preventiva.

Le motivazioni di tale incremento, che derivano principalmente dal computo di risorse non utilizzate, provenienti dai rispettivi fondi 2016, sono state esplicitate dall'amministrazione, ad integrazione del contraddittorio, nei seguenti termini:

"Personale non dirigente:

L'incremento di € 686.779 registrato tra 2016 e 2017 è da mettere in relazione alle seguenti cause:

1) partizione relativa al personale cui NON si applica la l.r. 22/2015: l'incremento complessivo (€ 311.476) è in buona sostanza da porre in relazione all'incremento delle risorse residue rinviate dall'anno precedente;

2) partizioni relative al personale cui si applica la l.r. 22/2015: l'incremento complessivo (€ 375.303) è da correlare principalmente:

a. all'inserimento delle ulteriori risorse previste dalla l.r. 22/2015 a partire dall'anno 2017, riferite al personale ex provinciale inquadrato dal 01.01.2017 (circa 30.000 euro);

b. all'inserimento nel fondo delle risorse decentrate dell'anno 2017 delle risorse del fondo 2016 non spese e rinviate all'anno successivo (circa 334.000).

Personale dirigente: L'incremento di € 1.418.529 registrato tra 2016 (dato consuntivo) e 2017 (dato preventivo) è da mettere in relazione principalmente alle seguenti cause:

1) partizione relativa al personale cui NON si applica la l.r. 22/2015: l'incremento complessivo (€ 1.372.873) è sostanzialmente da porre in relazione:

a. all'incremento delle risorse residue rinviate dall'anno precedente (circa 1.430.000 €);

b. all'impossibilità di computare nell'ammontare del fondo 2017 quantificato in sede preventiva i compensi rientranti nella disciplina della onnicomprensività e dei compensi per patrocinio legale (circa - 90.000 €); tali importi saranno quantificati per l'anno 2017 in sede consuntiva;

2) partizioni relative al personale cui si applica la l.r. 22/2015: l'incremento complessivo (€ 45.656) è da correlare all'inserimento nel fondo dell'anno 2017 delle risorse del fondo 2016 non spese e rinviate all'anno successivo".

2.2.3. Il rispetto dei vincoli assunzionali

A decorrere dall'anno 2016, il limite assunzionale è regolato, come già accennato, dall'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015, che ha previsto anche per gli anni 2017 e 2018 la possibilità di assumere "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".

Con riguardo al personale dirigente, nella recente deliberazione n. 21/2018, la Sezione controllo per il Lazio ha evidenziato che "*tale puntuale e circoscritto intervento normativo si pone in rapporto di complementarietà rispetto all'avviata riforma della dirigenza pubblica che, secondo i principi della legge di delega n. 124/2015, avrebbe dovuto recare il nuovo statuto dei profili dirigenziali della Pubblica Amministrazione. Come noto tuttavia, il nuovo sistema di reclutamento della dirigenza pubblica, che sarebbe dovuto entrare in vigore con il decreto legislativo attuativo dell'art. 11 della citata legge di delega non è, allo stato, intervenuto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016*".

Per tale personale restano, dunque, vigenti le percentuali previste dal richiamato art. 3, commi 5 e 5 *quater* del d.l. n. 90/2014 (v., *supra*, par. 2.2). È opportuno precisare che, in ogni caso, la Regione Toscana si è comunque attenuta, per il calcolo del relativo *budget* assunzionale, alla percentuale più bassa, prevista nella misura del 60 per cento e non ha proceduto, nell'anno in esame, ad assunzioni di personale dirigenziale a tempo indeterminato.

Le modifiche apportate al richiamato comma 228 dall'art. 22, comma 1-*bis*, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50[194], convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, consentono, peraltro, l'innalzamento del limite del 25 per cento al 75 per cento "per le regioni che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 12 per cento del titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a destinazione vincolata".

Per l'anno 2017, la spesa di personale della Regione Toscana sembra superare il citato parametro del 12 per cento. Pertanto, l'ente non può beneficiare di tale estensione.

Per il 2017, l'amministrazione ha fornito i seguenti dati relativi al costo del personale cessato dal servizio nel corso del 2016, sulla base delle cessazioni utili a determinare il limite assunzionale per l'anno successivo, quantificate nel numero di 14 unità[195], di cui 1 unità riguardante il personale dirigenziale, evidenziando il sostanziale rispetto del predetto limite, utilizzato per l'assunzione di n. 4 unità di personale previo scorrimento della graduatoria del concorso pubblico per "*Assistente Amministrativo - Gestione fondi comunitari e nazionali*"[196].

---

[194] Recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo".

[195] Non rilevano, a tal fine, i trasferimenti di personale presso altri enti del comparto e i distacchi e/o aspettative a qualsiasi titolo concessi.

[196] Tra i principi espressi nella citata deliberazione n. 21/2018, è opportuno richiamare, quelli riguardanti il calcolo delle diverse quote (riferibili al personale dirigenziale e non) e l'eventuale possibilità di cumulo delle

Tab. 80 - Limite assunzionale per l'anno 2017. (in euro)

Verifica del limite assunzionale – anno 2017	Importi complessivi
Costo personale cessato Giunta regionale e Artea anno 2016	442.560,60
Costo personale cessato Consiglio regionale anno 2016	0,00
Totale costo personale cessato Regione Toscana anno 2016	442.560,60
Budget assunzioni Regione Toscana anno 2017 - "*25 % costo cessazioni 2016 comparto, 60% costo dirigente. (*)*"	**131.353,25**
Costo personale assunto (**)	113.958,52

"Il costo del personale cessato è stato calcolato prendendo a riferimento lo stipendio base, Ivc, oneri e Irap.Il numero di unità di personale cessato si riferisce esclusivamente a personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.
(*) Dirigente: € 58.973,20, comparto 383.777,40
(**) Costo personale 4 categorie C scorrimento graduatorie".
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana, con comunicazioni del 10 e del 16 luglio 2018 in esito al contraddittorio e a rettifica di quanto comunicato in data 22 giugno 2018, nel corso della fase istruttoria.

Tornando alle verifiche effettuate per il calcolo dell'incidenza del 12 per cento, sopra accennata, si evidenzia preliminarmente che si tratta di un parametro istituito recentemente.

In tale sede, tenuto conto che l'amministrazione non ha beneficiato di tale disposizione di favore, ci si limiterà ad esporre i dati così come individuati dalla stessa Regione, con riserva di approfondire, in futuro, le singole voci considerate per la determinazione delle risorse "a

---

stesse, in base ai quali "*la disciplina sui criteri e le percentuali del computo delle facoltà assunzionali, a seguito degli interventi normativi del legislatore statale sopra ricordati, risulta oggi differenziata per il personale con qualifica dirigenziale e per quello di comparto, tenuto conto del disposto dell'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014. Ne discende che, in sede applicativa, l'Ente dovrà procedere a quantificare in budget distinti le capacità assunzionali dell'una e dell'altra tipologia di personale, che pure andranno distintamente utilizzate in sede di eventuali assunzioni. Il detto principio di differente trattamento delle capacità assunzionali tra personale di qualifica dirigenziale e di comparto dovrà essere coerentemente osservato anche in sede di computo degli eventuali resti del triennio precedente, allorché sussistano anche tutti gli altri presupposti normativamente fissati per l'esercizio in concreto dell'utilizzo dei resti*".
Inoltre, l'art, 1, comma 219, della l. n. 2018/2015 aveva disposto un sostanziale blocco delle assunzioni di personale dirigenziale per le pubbliche amministrazioni nel 2016, nelle more dell'attuazione della riforma della dirigenza pubblica, a fronte del quale, come si è visto, non sono, allo stato, intervenute novità sul piano legislativo. Il quadro normativo vigente sarebbe, pertanto, quello già illustrato nella Relazione al rendiconto 2015, ove si precisava quanto segue: "*sulle dotazioni organiche dirigenziali è intervenuta poi la legge di stabilità 2016, disponendo, al comma 219, che, nelle more dell'attuazione delle deleghe previste dalla l. 7 agosto 2015, n. 124, «sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, come rideterminati in applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa». Fatti salvi alcuni casi specifici, prosegue la disposizione, «gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo la data ivi indicata e fino alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti».*
Ai sensi del successivo comma 221, inoltre, «le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni». Tale riordino, peraltro, era già previsto dall'art. 1, comma 557, lett. b) della l. n. 296/2006".

destinazione vincolata", previste dalla norma di riferimento, quali voci da escludere dal computo.

In particolare, sono state detratte dal totale degli accertamenti del Titolo I non soltanto le risorse vincolate, come risultanti dal rendiconto 2016, ma anche le ulteriori voci illustrate nella tabella che segue, riguardanti risorse libere sulle quali, tuttavia, l'amministrazione ha ritenuto di individuare un vincolo di destinazione.

Tra queste, rilevano significativamente le risorse relative all'ex Fondo sanitario, per le quali si procede ad analoga esclusione, seguendo, peraltro, le indicazioni delle Linee guida approvate annualmente dalla Sezione delle autonomie, nella determinazione della quota di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente.

Tab. 81 - Incidenza spesa di personale su Titolo I Entrate correnti (al netto di quelle a destinazione vincolata) del rendiconto 2016 (in euro)

Verifica incidenza spesa di personale sul titolo primo delle entrate correnti (al netto di quelle a destinazione vincolata – rendiconto 2016		Importi complessivi
Entrate accertate - Totale Titolo I		8.515.038.778,14
Risorse vincolate su accertamenti Titolo I	(-)	436.641.779,58
Totale Titolo I al netto risorse a destinazione vincolata		**8.078.396.998,56**
Risorse libere del conto sanitario su accertamenti Titolo I	(-)	6.571.530.396,69
Risorse libere del Fondo regionale di garanzia costituito ex	(-)	432.868.526,31
Risorse libere da ritenere finalizzate	(-)	4.151.550,46
Totale Entrate accertate da prendere a base di calcolo per l'incidenza ex art. 22, comma 1-bis del d.l. n. 50/2017		**1.069.846.525,10**
Totale aggregato Spesa di personale [Macroaggregato 1.01+Irap+Fpv/U (incluse quote Irap) - Fpv/E (incluse quote Irap)]		176.209.870,63
Incidenza percentuale spesa di personale su Titolo I Entrate correnti (al netto di quelle a destinazione vincolata)		**16,47**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La tabella che segue evidenzia le cessazioni e le assunzioni avvenute nel triennio 2015-2017, rilevate secondo i criteri di compilazione del conto annuale:

Tab. 82 - Cessazioni/assunzioni - Triennio 2015 2017.

Qualifiche	2015		2016		2017	
	Cessazioni	Assunzioni	Cessazioni	Assunzioni	Cessazioni	Assunzioni
Direttore generale	3	3				
Dirigente a tempo indeterminato	20		16	26		1
Dirigente a tempo determinato art. 110 Tuel	4			1		1
Dirigente fuori D.O. art. 110 c.2 Tuel	1					
Categoria D	72	11	58	458	18	13
Categoria C	49	6	41	468	12	12
Categoria B	20	2	19	142	7	
Categoria A			1	14		
Contrattisti	1		1		2	
Collaboratore a tempo determinato art. 90 Tuel	23	27	1	1	1	2
Totale	**193**	**49**	**137**	**1110 (*)**	**40**	**29**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana. Settore Amministrazione del personale.
* di cui n. 1.052 unità assunte in attuazione della legge Delrio.

I dati mostrano come il riordino organizzativo (e la dichiarazione di esuberi) sia stato sostanzialmente attuato negli anni 2015 e 2016, annualità quest'ultima interessata dalla quasi totalità delle procedure di trasferimento del personale ex provinciale, con l'assorbimento di n. 1.052 unità.

Per le cessazioni e per le assunzioni avvenute nell'anno in esame, l'amministrazione ha fornito le causali descritte nelle sottonotate tabelle:

Tab. 83 - Causali cessazioni anno 2017.

Dettaglio causali di cessazione anno 2017	n.
Dimissioni, decesso o motivi di salute	25
Dimissioni per vincita concorso presso altra p.a.	5
Trasferimento c/o altro ente del comparto	8
Trasferimento c/o altra p.a.	1
Licenziamento senza preavviso	1
Totale	**40**

"*Il dato è rilevato secondo i criteri di compilazione del conto annuale; pertanto, non vi è coincidenza con il numero di cessazioni utilizzate per il calcolo del limite assunzionale*".
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana. Settore amministrazione del personale.

Tab. 84 - Causali assunzioni anno 2017.

Dettaglio causali di assunzione anno 2017	n.
Concorso pubblico ("*scorrimento della graduatoria di concorso pubblico "Assistente Amministrativo - Gestione fondi comunitari e nazionali*")	4
Concorso pubblico l. n. 68/99	10
Trasferimento da ente del comparto*	5
Assunti in attuazione l.r. n. 22/2015 di riordino delle funzioni	6
Assunzioni per segreteria organo politico	2
Assunzione dirigente a contratto	1
Rientro dall'aspettativa	1
Totale	**29**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana. Settore Amministrazione del personale.
* A neutralità di spesa (ex art. 47, l. n. 311/2004), previo inquadramento di 2 unità, di cui una dirigenziale e una Categoria C, già in posizione di comando e trasferimento di 3 unità (2 Categ. C e 1 Categ. D), a seguito di scambio con dipendenti di altre regioni e di un comune.

Sempre in tema di programmazione in materia di personale e di assunzioni, la Regione ha, inoltre, fornito le seguenti precisazioni:

"Nell'ambito della programmazione dei fabbisogni di personale della Giunta regionale per l'anno 2017, approvata con d.g.r. n. 607/2017, in applicazione dell'articolo 23, comma 2, della l.r. n. 1/2009, sono stati adottati dal Direttore competente in materia di personale i decreti attuativi n. 10951/2017 e n. 12595/2017.

Tali decreti prevedevano le seguenti procedure di reclutamento:

1 - assunzioni a neutralità complessiva di spesa per mobilità esterna ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs. 165/2001, per n. 3 posti di categoria D (decreto dirigenziale n. 13383 del 15/9/2017) a cui si aggiunge l'inquadramento di n.1 categoria C comandata (decreto dirigenziale n. 13180 del 12/9/2017);

2 - scorrimento della graduatoria di concorso pubblico "Assistente Amministrativo - Gestione fondi comunitari e nazionali" per n. 4 unità di categoria C (decreto dirigenziale n. 11166 del 27/7/2017);

3 - reclutamento obbligatorio delle Categorie protette di cui alla legge 68/1999:

a) tramite esaurimento della graduatoria di concorso pubblico ai sensi della legge 68/1999 per Funzionario tecnico professionale n. 3 unità di categoria D, di cui n. 1 unità di personale è già in servizio in Regione Toscana con categoria diversa, per un totale di 2 assunzioni effettive (decreto dirigenziale n. 11288 del 1/8/2017);

b) tramite scorrimento della graduatoria di concorso pubblico ai sensi della legge 68/1999 per Funzionario amministrativo n. 9 unità di categoria D, di cui n. 3 unità di personale è già in servizio in Regione Toscana con categoria diversa, per un totale di 6 assunzioni effettive (decreto dirigenziale n. 11292 del 1/8/2017);

c) attivando nuovi concorsi pubblici interamente riservati alle categorie protette ai sensi della legge 68/1999 per:

n. 2 posti di categoria D amministrativo - profilo Funzionario amministrativo (decreto dirigenziale n. 13937 del 27/09/2017);

n. 2 posti di categoria D tecnico - profilo Funzionario tecnico-professionale (decreto dirigenziale n. 13938 del 27/09/2017);

n. 2 posti di categoria D economico - profilo Funzionario gestione risorse finanziarie (decreto dirigenziale n. 13939 del 27/09/2017);

n. 5 posti di categoria C amministrativo - profilo Assistente amministrativo (decreto dirigenziale n. 13935 del 27/09/2017);

n. 5 posti di categoria C economico amministrativo - profilo Assistente gestione risorse finanziarie (decreto dirigenziale n. 13936 del 27/09/2017);

d) n. 3 posti di categoria B tramite indizione di Avviso di mobilità esterna esclusivamente riservato alle categorie protette/disabili ex l. n. 68/1999 (decreto dirigenziale n. 13788 del 27/9/2017).

4 - Inquadramento di n. 1 dirigente già comandato in Regione Toscana con decreto Direttore n. 13805 del 27/09/2017.

Ad oggi dei sopracitati posti ne sono stati coperti n.16 (n.15 categorie e n. 1 dirigente) a cui si aggiungono n.4 passaggi di categoria da C a D di dipendenti regionali appartenenti alle Categorie protette presenti nelle graduatorie concorsuali.

Sono in corso di assunzione nell'anno 2018, al termine delle procedure selettive sopracitate, ulteriori n. 17 unità lavorative appartenenti alle categorie protette".

Le disposizioni adottate appaiono sostanzialmente in linea con la citata delibera di Giunta regionale 12 giugno 2017, n. 607, con la quale erano stati adottati i seguenti indirizzi:

"*- per il personale delle categorie, nei limiti dei posti vacanti e disponibili delle dotazioni organiche, è possibile attivare il reclutamento con il seguente ordine di priorità:*

a) attivazione della mobilità volontaria ex art. 30 d.lgs. n. 165/2001 da altro ente pubblico sottoposto a regime di limitazioni delle assunzioni, valutando prioritariamente la possibilità di

procedere all'inquadramento nel ruolo organico regionale di dipendenti di altre amministrazioni attualmente in posizione di comando presso l'Ente;

b) scorrimento delle graduatorie vigenti, anche di enti del sistema regionale, nel rispetto delle capacità assunzionali stabilite dall'articolo 1, comma 228, l. n. 208/2015, intervenendo prioritariamente su ambiti di professionalità e di competenze tali da consentire il proseguimento del processo di rafforzamento della dotazione di personale delle strutture coinvolte nella gestione di programmi operativi dei fondi strutturali europei, considerata la strategicità delle funzioni attuative delle politiche comunitarie;

c) utilizzo temporaneo di personale di altri enti tramite l'istituto del comando ai sensi dell'art. 29 della l.r. n. 1/2009, nei limiti di risorse finanziarie presenti sui pertinenti capitoli di spesa dei bilanci regionali, tenendo conto dei posti disponibili in dotazione organica o garantendo un bilanciamento con i comandi in uscita e le aspettative non retribuite; fermo restando che per quanto riguarda i comandi in ambito sanitario l'articolo 95 della l.r. n. 84/2015 prevede un apposito contingente, non superiore alle 10 unità, di personale del servizio sanitario regionale di qualifica non dirigenziale il cui costo è finanziato con il fondo sanitario; d) attivazione del reclutamento delle categorie protette ai sensi della l. n. 68/1999 nei limiti derivanti dalle carenza di assunzioni obbligatorie derivanti dal prospetto informativo aziendale del Ministero del lavoro, cosi come comunicato dalla Direzione lavoro - collocamento mirato; tale reclutamento avverrà con gradualità nel corso del triennio, attraverso lo scorrimento delle graduatorie già vigenti e l'attivazione di ulteriori nuovi concorsi, previo esperimento delle procedure di mobilità volontaria tra enti ai sensi del citato art. 30 del d.lgs. n. 165/2001;

- per le assunzioni a tempo determinato finalizzate alle sostituzioni di personale assente per maternità è possibile l'attivazione nei limiti del tetto di spesa ai sensi dell'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, fermo restando il reclutamento a tempo determinato effettuato per esigenze temporanee o eccezionali;

- per la qualifica dirigenziale, nel limite delle disponibilità finanziarie, dei posti vacanti e disponibili della dotazione organica e nel rispetto della normativa vigente, è possibile attivare la mobilità volontaria ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs. n. 165/2001 da altra Pubblica amministrazione sottoposta a regime di limitazioni delle assunzioni, valutando prioritariamente l'inquadramento nel ruolo organico regionale di dirigenti di altre amministrazioni attualmente in posizione di comando presso l'Ente; inoltre è possibile ottenere la copertura dei posti vacanti attivando l'articolo 13 e l'articolo 18 bis della l. n. 1/2009 nel rispetto delle percentuali vigenti".

2.3. La spesa di personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile

Per le assunzioni con ricorso a forme contrattuali flessibili, anche per il 2017, come per l'anno precedente, la relativa spesa deve essere contenuta entro il limite di quella sostenuta ad analogo titolo nel 2009.

Alla Regione Toscana, che aveva già provveduto ad adeguare la propria normativa regionale[197], non si applica l'ulteriore decurtazione prevista dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 nella misura del 50 per cento del predetto limite.

Le tipologie contrattuali in esame sono regolate dall'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), come modificato dall'art. 9 del d.lgs. n. 75/2017 (c.d. "riforma Madia").

Tale ultimo provvedimento è stato emanato nel contesto delle disposizioni di attuazione della riforma della pubblica amministrazione avviata con l. 7 agosto 2015, n. 124[198], con l'obiettivo di armonizzare il lavoro pubblico con il lavoro privato, introducendo anche regole specifiche per il settore pubblico.

In particolare, l'art. 36, comma 2, ha previsto, nelle sole ipotesi derivanti da "esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale", la facoltà di "stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche".

Per queste ultime, peraltro, non è più possibile ricorrere a contratti di lavoro subordinato per le collaborazioni coordinate e continuative, come regolate, per il settore privato, dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 (c.d. "*Jobs act*")[199].

---

[197] L'art. 1, comma 3, della l.r. n. 65/2010, nel testo vigente, così recita: "A decorrere dall'anno 2011, la Regione può avvalersi di personale a tempo determinato o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, relativamente alle tipologie ricomprese nella disposizione di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 122/2010, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, fatta salva l'applicazione di quanto previsto dal medesimo articolo 9, comma 28, settimo e ottavo periodo, del d.l. n. 78/2010. Sono fatti salvi gli effetti dei contratti già in essere alla data del 1° gennaio 2011".

[198] Recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

[199] Il comma 4 del citato art. 2 regolava, infatti, la fase transitoria "fino al completo riordino della disciplina dell'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni", prevedendo che la disposizione di cui al precedente comma 1 ("A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche

Il comma 5-*bis* dell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dal d.lgs. n. 75/2017, ha disposto, infatti, che "È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni"[200].

La disciplina vigente in materia di collaborazioni per il settore pubblico, a seguito del d.lgs. n. 75/2017, consente, dunque, di "conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria" ex art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, al ricorrere dei presupposti espressamente previsti dalla norma.

Come indicato *infra* nella specifica tabella, nell'anno 2017 l'amministrazione regionale si è avvalsa in misura minima di collaboratori a contratto.

Inoltre, il menzionato art. 36, comma 2, nel dichiarato intento di prevenire il fenomeno del precariato, ha disposto che "le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, sottoscrivono contratti a tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato".

Su tale ultimo punto, peraltro, l'art. 20 dello stesso d.lgs. n. 75/2017 ha previsto specifiche procedure, finalizzate alla stabilizzazione del personale precario e attivabili per il triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale.

Sulle iniziative assunte al riguardo, la Regione, in esito ad una istruttoria della Sezione, ha fornito le seguenti informazioni:

---

con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro") non trovasse applicazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni, alle quali è fatto espressamente divieto di stipulare i predetti contratti a decorrere dal 1° gennaio 2017.
Peraltro, per effetto dell'art. 1, comma 8, del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla l. 27 febbraio 2017, n. 19 (c.d. milleproroghe), la decorrenza del divieto è stata posticipata al 1° gennaio 2018, con la conseguenza che nel 2017 era consentito fare ricorso a dette forme contrattuali.

[200] L'ultimo periodo del presente articolo è contenuto anche nel d.lgs. n. 81/2015, all'art. 2, comma 4, come novellato dall'art. 22, comma 9, lettere a) e b) del d.lgs. n. 75/2017, che così recita: "la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1 non trova applicazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni".

"*In considerazione del dettato normativo nazionale contenuto nel D.Lgs.75/2017 e delle disposizioni attuative contenute nelle linee guida di indirizzo ministeriali di cui alle Circolari della Funzione Pubblica n. 3/2017 e n. 1/2018, la Regione Toscana al fine di consentire il superamento del precariato, intende attivare per il triennio 2018-2020 le procedure speciali di reclutamento di cui all'articolo 20 del citato decreto; a tal fine la Regione ha adottato una proposta di legge dedicata.*

Nello specifico, con la Proposta di Legge regionale n.267 del 13 aprile 2018 recante "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" si procederà a disciplinare nel dettaglio i seguenti aspetti:

- *l'ambito soggettivo di applicazione delle suddette procedure speciali di reclutamento, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 20, commi 1 e 7, d.lgs. n. 75/2017 (Art. 1);*
- *le procedure di reclutamento, i criteri di formazione e le modalità di scorrimento della graduatoria per l'immissione in ruolo a tempo indeterminato dei soggetti in possesso dei requisiti di cui sopra (Art. 2);*
- *i limiti assunzionali e la dotazione organica, indicando le modalità di individuazione della copertura finanziaria in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale (Art. 3).*
- *l'applicazione della disciplina contenuta nella Proposta di Legge de qua agli enti dipendenti di cui all' art. 50 dello Statuto stabilendo come i medesimi possano procedere all'attivazione delle procedure speciali di reclutamento nel rispetto dei propri piani di fabbisogno, sulla base delle linee di indirizzo adottate dalla Giunta regionale con deliberazione e nel limite delle risorse finanziarie utilizzabili (Art. 4)*".

Sulla predetta proposta di legge in data 12 giugno 2018 è intervenuto il parere favorevole della Prima Commissione del Consiglio regionale.

Tra le voci da includere nella tipologia di spesa in esame, è da considerare quella riguardante il personale assegnato alle strutture di supporto agli organi politici. Il dato incide sulla spesa complessivamente sostenuta in modo consistente per la Giunta regionale e in modo quasi esclusivo per il Consiglio regionale, ove sono presenti anche le segreterie dei Gruppi consiliari.

Le spese per gli organi politici sono regolate dalla l.r. n. 1/2009 e, in particolare, dall'art. 40, comma 4, per gli organi di governo della Regione[201] e dall'art. 49, comma 4-*bis*, per gli organismi politici del Consiglio regionale.

Tali disposizioni prevedono il contenimento della relativa spesa entro i limiti previsti dall'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78.

La tabella seguente mostra l'andamento della spesa complessivamente impegnata per il personale a tempo determinato e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel triennio 2015-2017, ponendola a raffronto con quella sostenuta nel 2009:

Tab. 85 - Spesa di personale a tempo determinato e per contratti di collaborazioni coordinate e continuative. Triennio 2015-2017. (in euro)

Verifica limite di spesa art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010				
Consiglio regionale	**2009**	**2015**	**2016**	**2017**
Comparto	297.523	46.325		
Dirigenza	137.623			
Direttori	233.090	201.550	212.644	210.832
Totale strutture amministrative	***668.236***	***247.875***	***212.644***	***210.832***
Organi politici	5.392.892	4.250.806	3.372.874	3.244.980
Totale Consiglio	**6.061.128**	**4.498.681**	**3.585.518**	**3.455.812**
Giunta regionale				
Comparto	1.720.668	69.595	20.500	36.879
Dirigenza	2.796.605	801.898	882.796	966.224
Direttori	1.784.289	1.503.888	2.781.055	2.992.447
Totale strutture amministrative	***6.301.562***	***2.375.381***	***3.684.351***	***3.995.550***
Organi politici	3.264.593	2.011.190	2.185.655	2.164.825
Totale Giunta	**9.566.155**	**4.386.571**	**5.870.006**	**6.160.374**
Totale spesa personale a tempo determinato	**15.627.283**	**8.885.252**	**9.455.524**	**9.616.186**
Giunta - co.co.co.	886.047	38.644		9.101
Consiglio - co.co.co.	59.967	97.985		580
Totale spesa personale a tempo determinato e co.co.co.	**16.573.297**	**9.021.881**	**9.455.524**	**9.625.867**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

[201] Per tali organi, l'art. 40, comma 4, della citata l.r. n. 1/2009 ha previsto che "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…".
Per la legislatura in corso è intervenuta la delibera di Giunta regionale n. 705/2015, nella quale è stato stabilito di "[..] determinare, tenuto conto della spesa sostenuta per l'assunzione di personale a tempo determinato nell'anno 2009 ai fine del rispetto dell'articolo 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010, la somma di euro 2.524.000 annui come stanziamento annuo massimo utilizzabile per tutte le assunzioni a tempo determinato di cui all'articolo 40, comma 4, della legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 e successive modificazioni".

I dati mostrano anche per il 2017 il rispetto del tetto di spesa nel suo ammontare complessivo, che risulta, peraltro, inferiore di circa 6 milioni di euro rispetto agli oneri sostenuti ad analogo titolo nel 2009.

Il valore totale, nell'anno in esame, si presenta in lieve aumento rispetto a quello del 2016 (passando da euro 9.455.524 a euro 9.625.867); l'incremento appare riferibile alle sole strutture amministrative della Giunta regionale, che mostrano tutte un *trend* crescente rispetto al 2016, diversamente da quelle relative agli organi politici della stessa Giunta e al Consiglio regionale, che evidenziano, al contrario, riduzioni di spesa.

La tabella che segue mostra l'andamento, anch'esso decrescente, per il quinquennio 2012-2017, del costo delle segreterie dei Gruppi consiliari (incluso, come detto, nella spesa degli organi politici del Consiglio regionale); i dati esposti sono quantificati in termini di cassa.

Tab. 86 - Costo del personale delle segreterie dei gruppi consiliari. Periodo 2012-2017. (in euro)

Segreterie Gruppi consiliari	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Spesa	3.905.366	3.702.435	3.534.994	2.696.760	2.390.749	2.353.308

Fonte: elaborazione a cura dell'Ufficio Controllo di gestione del Consiglio regionale su dati forniti dal Settore Amministrazione del personale - Giunta regionale.

2.4. La composizione del personale regionale

La composizione del personale al 31 dicembre 2017, rappresentativa del grado di copertura della dotazione organica, è indicata nella tabella seguente; i dati sono calcolati sulla base dei criteri di elaborazione del conto annuale. Il personale a tempo determinato delle categorie A, B, C e D è espresso in unità/uomo per anno.

Escludendo il personale comandato, rispetto alle dotazioni organiche della Giunta regionale e del Consiglio regionale, i dati mostrano, in particolare:

- per il personale dirigenziale (incluso il personale a tempo determinato), n. 103 unità in servizio presso la Giunta (a fronte di n. 117 posti in dotazione organica) e n. 12 unità in servizio per il Consiglio, a copertura totale della dotazione organica;
- per il personale amministrativo (escluso il personale a tempo determinato), n. 3.020 unità in servizio presso la Giunta (a fronte di 3.141 posti in dotazione organica) e n. 248 unità in servizio presso il Consiglio (a fronte di n. 261 posti in dotazione organica).

Tab. 87 - Composizione del personale in servizio al 31 dicembre 2017.

Copertura organico - esercizio 2017	Giunta regionale Personale in servizio			Consiglio regionale 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		15			1		**16**
Uffici dirigenziali di Area				1			**1**
Uffici dirigenziali di Settore	78	7	10	10			**105**
Agenzie informazione		1					**1**
Comando c/o altra P.A.	2						**2**
Altro: dirigenti di altre P.A. in comando –resp. segreteria organo politico			1				**1**
Totale uffici dirigenziali	**80**	**23**	**11**	**11**	**1**	**0**	**126**
Categoria D	1.491	20,92	11	99	12,13		1.634,05
Categoria C	1.198	33,6	8	93	28,18		1.360,78
Categoria B	306		2	46	16,48		3.70,48
Categoria A	13			2			15
Redattori e personale giornalistico	12			8			20
Altro (specificare): Responsabile segreteria organo politico/Consiglieri		16			12		28
Totale personale non dirigente	**3020**	**70,52**	**21**	**248**	**68,79**	**0**	**3.428,31**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

2.5. La spesa per incarichi di collaborazione, di studio e di consulenza

La spesa per incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo conferiti ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, è soggetta, anche per l'anno in esame, al limite previsto dall'art. 6, comma 7, del citato d.l. n. 78/2010, stabilito nella misura del 20 per cento della spesa sostenuta allo stesso titolo nel 2009.

Per tutti gli enti territoriali, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 139/2012, è, inoltre, ammessa la facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli previsti dall'applicazione del predetto limite di spesa.

In materia, peraltro, le disposizioni introdotte dall'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 89/2011, limitano a decorrere dal 2014 la spesa anche regionale per incarichi di consulenza, studio e ricerca al 4,2 per cento di quella sostenuta nel 2012 per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, se essa è pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4 per cento, se è superiore a tale importo (l'art. 14, comma 2, replica questa tecnica di intervento rispetto alla spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, individuando stavolta le percentuali rispettivamente nel 4,5 per cento e nell'1,1

per cento). In proposito si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 43/2016, dichiarando l'illegittimità delle disposizioni nella parte in cui si applicano «a decorrere dall'anno 2014», anziché «negli anni 2014, 2015 e 2016».

Nel merito, il Giudice delle leggi ha richiamato "*la natura necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio, che vengono scandite per mezzo della legge di stabilità lungo un arco di tempo di regola triennale (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013)*", precisando che "*nel caso di specie, il d.l. n. 66 del 2014 è intervenuto per correggere i conti pubblici con riferimento al periodo triennale inaugurato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), ovvero, in linea di principio e salva espressa disposizione contraria, dal 2014 al 2016. Perciò questa Corte deve ripristinare la legalità costituzionale riconducendo la disposizione impugnata ad un corrispondente periodo transitorio di efficacia, visto che esso è connaturato alle caratteristiche dell'intervento legislativo in cui la norma è collocata, e si desume perciò direttamente ed inequivocabilmente da quest'ultimo*".

Conseguentemente, le predette disposizioni devono ritenersi non più vigenti a decorrere dall'anno 2017.

Permangono, invece, gli obblighi di pubblicazione degli incarichi conferiti e di comunicazione alla Presidenza del Consiglio, previsti sia dalla normativa per la prevenzione della corruzione (l. 6 novembre 2012, n. 190) sia da quella in materia di trasparenza, di cui al d.lgs. n. 33/2013, come da ultimo modificato dal d.lgs. n. 97/2016, il quale, all'art. 15, comma 2, ha previsto che la pubblicazione sul sito *internet* dell'Amministrazione e la comunicazione alla Funzione pubblica degli incarichi, ai sensi dell'art. 53, comma 14, del d.lgs. n. 165/2001, costituiscono "condizioni per l'acquisizione di efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi". Nel comma successivo è prevista una sanzione pari alla somma corrisposta, oltre all'eventuale risarcimento del danno, da comminarsi al dirigente che abbia disposto il pagamento senza la preventiva pubblicazione dell'affidamento dell'incarico.

L'amministrazione ha dato atto finora del puntuale assolvimento di tali obblighi, come, peraltro, confermato anche dal Collegio dei revisori dei conti sia nella Relazione al rendiconto 2017, sia nei pareri resi in occasione di talune verifiche condotte al riguardo (verbali n. 13/2018 e 14/2018).

Peraltro, occorre evidenziare che la Giunta regionale e il Consiglio regionale ricorrono al conferimento di incarichi esterni non soltanto ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, ma anche in applicazione di specifiche norme regionali.

In particolare, con l'art. 47 della l.r. 8 gennaio 2009, n. 1[202] "*1. La Giunta regionale, nell'ambito della somma annuale stanziata nel competente capitolo del bilancio di previsione, finalizzata al finanziamento di consulenze o prestazioni libero-professionali, delibera i relativi incarichi, su proposta nominativa degli amministratori interessati, in relazione alle funzioni ad essi attribuiti.*

2. All'inizio di ogni legislatura la Giunta regionale individua con propria deliberazione il numero massimo degli esperti per ciascun anno di legislatura e i criteri per la scelta degli stessi, fermo restando la necessità del possesso da parte degli esperti di idonee e comprovate esperienze rispetto all'incarico da ricoprire"[203].

Parimenti, il Consiglio regionale, con l'art. 13, comma 2 quater, della l.r. 5 febbraio 2008, n. 4[204], ha previsto che "*L'Ufficio di presidenza, nell'ambito della somma annuale stanziata nel competente capitolo del bilancio di previsione del Consiglio regionale, e nei limiti disposti dalla normativa vigente, può deliberare il conferimento di incarichi di consulenza e di prestazioni libero professionali ad esperti e professionisti di idonee e comprovate esperienze rispetto all'incarico da ricoprire, in particolare per le finalità di cui all'articolo 4, comma 3, ed all'articolo 15 ter, commi 3 e 4, e per il supporto scientifico alle iniziative ed alle attività istituzionali del Consiglio regionale*"[205].

Nel corso dell'istruttoria, pertanto, è stato chiesto di riferire sulla spesa per il conferimento di incarichi esterni, anche in applicazione delle predette norme regionali.

Nelle tabelle che seguono si espongono i dati comunicati, rispettivamente, dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale, precisando: con riguardo alla prima, che non sono stati segnalati incarichi di studio, di ricerca e di collaborazione, ma soltanto consulenze; con riferimento al Consiglio, che non sono stati segnalati conferimenti ex art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001. Il Consiglio ha precisato, altresì, in nota, i diversi riferimenti normativi per le spese in esame.

---

[202] Recante "Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale".

[203] Il relativo disciplinare, inizialmente approvato con d.g.r. n. 779/2015, è stato successivamente modificato con d.g.r. n. 406/2016 e, da ultimo, con d.g.r. n. 523/2017, nella quale si stabilisce un numero massimo di esperti, cui ricorrere per ciascun anno per la corrente legislatura, pari a "14, di cui 6 riservati alla scelta del Presidente della Giunta regionale".

[204] Recante "Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale".

[205] Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 71/2011, è stato approvato il relativo Disciplinare.

Tab. 88 - Giunta regionale. Conferimento incarichi esterni ex art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 e art. 47 l.r. n. 1/2009. Anno 2017. (in euro)

Tipologia	Fonte normativa	Numero incarichi conferiti nel 2017	Importo complessivo registrato (*)	Impegni 2017 (**)	Pagamenti 2017 (***)	Quota imputazione anni successivi	Quota finanziamento Stato, fondi comunitari e/o altri soggetti pubblici****	Quota finanziamento da soggetti privati
Consulenza[(1)]	Art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001	10	237.232,44	64.405,47	117.805,39	101.054,78	149.136,70	
Consulenza	Art. 47 l.r. n. 1/2009	7	129.533,60	49.450,00	13.017,16	57.533,60		
Totale			**366.766,04**	**113.855,47**	**130.280,05**	**158.588,38**	**149.136,70**	

L'amministrazione ha fornito le seguenti precisazioni:
(1) Il dato è comprensivo di conferimenti per adempimenti obbligatori/patrocini segnalati dalle Direzioni, esclusi gli incarichi conferiti ai sensi del d.lgs. 50/2016.
** L'importo complessivo registrato comprende gli importi contrattuali per incarichi che comportano impegni nell'anno 2017, a prescindere dall'anno di conferimento degli incarichi, e gli incarichi conferiti nel 2017 a prescindere dall'annualità dell'incarico.*
***L'importo degli impegni 2017 comprende gli impegni assunti sull'anno 2017 a prescindere dall'anno del conferimento dell'incarico.*
****I pagamenti 2017 si riferiscono alle liquidazioni relative ad incarichi, a prescindere dall'anno di conferimento degli stessi.*
***** Questa voce indica gli importi contrattuali (imputati anche agli anni successivi) finanziati con fondi statali, comunitari o di altri soggetti pubblici per incarichi che comportano impegni sull'anno 2017, a prescindere dall'anno di conferimento degli incarichi.*
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Tab. 89 - Consiglio regionale. Conferimento incarichi esterni ex art. 13, comma 2 *quater*, l.r. n. 4/2008 ed altri riferimenti normativi indicati in nota. Anno 2017. (in euro)

Tipologia	Numero incarichi conferiti nel 2017	Importo complessivo registrato	Impegni 2017	Pagamenti 2017	Quota imputazione anni successivi	Quota finanziamento Stato, fondi comunitari e/o altri soggetti pubblici	Quota finanziamento da soggetti privati
Incarico di docenza ex art. 13, comma 2 quater, l.r. n. 4/2008	112	69.504,99	17.262,35	16.449,10	51.537,50		
Premio	9	24.955,00	24.955,00	13.562,50	-		
Relatore Convegno	17	9.658,11	9.658,11	8.484,93	-		
Tirocinio formativo	15	46.112,50	24.412,50	24.412,50	21.700,00		
Totale	**153**	**150.230,60**	**76.287,96**	**62.909,03**	**73.237,50**		

Il riferimento normativo per i premi è: art. 29, comma 1, lett. 10 bis della l.r. n. 22/2002.
Il riferimento normativo per le iniziative istituzionali del Consiglio regionale (Festa della Toscana, Pianeta Galileo ecc.) è la legge regionale 9 aprile 2015, n. 46 e successive modifiche ed integrazioni.
I riferimenti normativi per i tirocini non curriculari sono la legge regionale n. 32/2002 e s.m.i., ed in particolare l'art. 17 bis, comma 2) lettera a) e l'articolo 97 del Testo Unico delle disposizioni organizzative e procedimentali del Consiglio regionale di competenza dell'Ufficio di Presidenza.
Fonte: dati forniti dal Consiglio regionale.

Al riguardo, deve osservarsi che la normativa statale di riferimento (art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001) regolamenta in via esclusiva le fattispecie in esame e non appare derogabile quanto ai requisiti ed ai presupposti[206] che legittimano il ricorso al conferimento di incarichi esterni da parte delle pubbliche amministrazioni per le specifiche esigenze cui le stesse non possono far fronte con personale in servizio, potendosi, peraltro, sottoscrivere, in tali casi, esclusivamente contratti di lavoro autonomo.

Le richiamate norme regionali, dunque, possono regolamentare, come di fatto si è riscontrato, il ricorso a tali incarichi per peculiari esigenze delle strutture interessate ma non possono dar luogo a fattispecie aggiuntive di spesa, rispetto a quella disciplinata dal richiamato art. 7, comma 6.

Fermo restando, dunque, il rispetto dei requisiti e dei presupposti che legittimano il ricorso a tali affidamenti, gli incarichi conferiti in applicazione delle richiamate disposizioni regionali, devono rientrare nel limite previsto dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010 e devono essere oggetto di pubblicazione e di comunicazione, ai sensi della normativa vigente in materia.

Su tale ultimo adempimento, peraltro, è stato verificato dal Collegio dei revisori dei conti che gli atti di conferimento dei predetti incarichi vengono trasmessi regolarmente trasmessi alla Funzione pubblica.

Poiché tali spese sono classificate, come noto, tra quelle di funzionamento, la Regione Toscana provvede annualmente, con delibera di Giunta regionale, ad individuare i relativi criteri e limiti, in considerazione della facoltà di rimodulare le singole voci di spesa, fermo restando il rispetto del limite complessivo, individuato secondo i criteri del citato art. 6, comma 7 del d.l. n. 78/2010 [207].

Per quanto attiene alla Giunta regionale, il limite di spesa della voce in esame, per l'anno 2017, risulta essere pari a 29.739 euro. La relativa spesa effettivamente sostenuta nel 2017,

---

[206] In particolare, a tenore del citato articolo, devono ricorrere i seguenti presupposti di legittimità:
"a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;
d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione".
[207] Per l'anno 2017, è stata adottata la d.g.r. 19 giugno 2017, n. 636.

come si evince anche dalla relazione dei revisori dei conti al rendiconto 2017, risulta essere pari a 2.117 euro, derivanti, come chiarito in sede istruttoria, "*dal totale euro 64.405,47(importo già decurtato degli impegni per incarichi politici) decurtazione dell'importo pari a 51.981,92 (totale impegni 2017 su risorse vincolate per incarichi a certificatori) decurtazione dell'importo pari a 10.306,4 (totale impegni 2017 per patrocini legali) residuo (64.405,47-51981,92 – 10,306,4) = 2.117,15*".

In relazione a quanto sopra evidenziato, occorre considerare nella voce di spesa in esame anche gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 47 della l.r. n. 1/2009.

Peraltro, ciò non andrebbe ad alterare il positivo risultato conseguito dall'amministrazione sul totale complessivamente impegnato per le spese di funzionamento sottoposte a particolari misure di contenimento, che, come evidenziato dai revisori dei conti, è pari a 2,91 milioni di euro, a fronte dei 4,17 milioni di euro indicati come limite teorico di spesa complessiva.

Analoga considerazione va espressa per il Consiglio regionale.

2.6. La spesa per gli organi istituzionali

Come già accennato, tale tipologia di spesa è a carico del bilancio del Consiglio regionale[208] e trova copertura nei trasferimenti disposti dalla Regione Toscana per il funzionamento dell'organo medesimo.

La materia, come già illustrato nella Relazione al rendiconto 2016, è regolata dalla l.r. n. 3/2009, recante il testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale, come modificata dalla l.r. n. 85/2012, di riforma delle indennità[209] delle cariche istituzionali, entrata in vigore il 1° gennaio 2013.

---

[208] Missione 1, Servizi istituzionali, generale e di gestione.

[209] Per quanto riguarda le voci che compongono il relativo trattamento economico la predetta l.r. n. 3/2009 prevede:
- art. 3 - un'indennità di carica, commisurata al 65 per cento dell'indennità lorda percepita dai componenti della Camera dei deputati alla data del 1° dicembre 2011;
- art. 5 - un'indennità di funzione, spettante "ai titolari dell'indennità di cui all'articolo 3 che svolgono particolari funzioni" commisurata ad una percentuale dell'indennità lorda percepita dai componenti della Camera dei deputati alla data del 1° dicembre 2011 e così determinata:
a) Presidente del Consiglio e Presidente della Giunta: 25 per cento;
b) vicepresidente del Consiglio, componente della Giunta: 15 per cento;
c) consigliere segretario del Consiglio, presidente di commissione, portavoce dell'opposizione e presidente di gruppo consiliare: 10 per cento;
d) vicepresidente e consigliere segretario di commissione, vicepresidente di gruppo consiliare composto da almeno tredici consiglieri: 5 per cento;
- art. 6-*bis* - un rimborso spese per l'esercizio del mandato, mensile omnicomprensivo, con decurtazione di 50,00 euro, oltre al 5 per cento della quota variabile, per ogni giorno di assenza alle sedute, così determinato:

Con la legislatura insediatasi nell'anno 2015, inoltre, sono state applicate le modifiche introdotte con legge statutaria del 24 aprile 2013, n. 18, che ha previsto la riduzione dei componenti del Consiglio regionale da 55 a 41 (compreso il Presidente della Regione) e la riduzione dei componenti della Giunta regionale da 10 a 8.

Tale riforma ha comportato un risparmio strutturale di spesa a partire dal 2015, rilevabile nelle tabelle che seguono, che rappresentano gli emolumenti percepiti dai diversi organi istituzionali nel periodo 2012-2017. I dati dell'ultima annualità evidenziano una sostanziale invarianza rispetto alla spesa sostenuta nell'anno 2016.

Tab. 90 - La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2017. Consiglio regionale. (in euro)

Consiglio regionale					
Anno	Indennità di carica - art. 3	Indennità di funzione - art. 5	Rimborso spese per l'esercizio del mandato - art. 6-*bis*		Totale
			Quota fissa	Quota variabile	
2012	4.752.769,82	498.006,54	1.256.481,32	661.206,89	7.168.464,57
2013	4.736.136,70	522.237,31	1.297.257,03	643.230,80	7.198.861,84
2014	4.747.137,88	551.541,84	1.308.560,20	632.791,92	7.240.031,84
2015	4.130.506,51	408.134,75	1.144.554,05	550.271,12	6.233.466,43
2016	3.432.372,84	328.211,58	963.293,12	456.498,00	5.180.375,54
2017	3.432.372,84	342.466,13	963.695,05	454.206,96	5.192.740,98

Fonte: dati forniti dal Consiglio regionale - Settore Bilancio e finanze.

- Presidente del Consiglio e Presidente della Giunta: rimborso pari alla differenza tra quanto dovuto per indennità di carica ed indennità di funzione ed il limite di euro 13.000,00;
- consiglieri e componenti della Giunta: rimborso composto da una quota fissa e, per i soli consiglieri, da una quota variabile in base alla distanza tra il comune di residenza ed il comune sede del Consiglio. La quota fissa è così determinata:

a) componente della Giunta: euro 2.523,00;
b) vicepresidente del Consiglio: euro 2.203,00;
c) consigliere segretario del Consiglio e portavoce dell'opposizione: euro 2.140,00;
d) presidente di commissione e presidente di gruppo consiliare: euro 2.110,00;
e) vicepresidente e segretario di commissione, vicepresidente di gruppo consiliare composto da almeno tredici consiglieri: euro 1.988,00;
f) consigliere: euro 1.925,00.

Il successivo art. 6-*ter* prevede un limite mensile lordo al cumulo delle predette voci commisurato come segue:
a) per il Presidente del Consiglio ed il Presidente della Giunta: euro 13.000,00;
b) per i consiglieri con indennità di funzione ed i componenti della Giunta: euro 12.800,00;
c) per i consiglieri senza indennità di funzione: euro 11.100,00.

Tab. 91 -La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2017. Giunta regionale. (in euro)

Giunta regionale					
Anno	Indennità di carica - art. 3	Indennità di funzione - art. 5	Rimborso spese per l'esercizio del mandato - art. 6-*bis*		Totale
			Quota fissa	Quota variabile	
2012	880.095,60	203.098,80	287.079,61		1.370.274,01
2013	875.695,12	202.083,30	297.170,20		1.374.948,62
2014	876.184,08	201.744,81	298.214,40		1.376.143,29
2015	758.593,54	172.690,38	258.075,20		1.189.359,12
2016	704.076,48	162.479,04	240.508,00		1.107.063,52
2017	704.076,48	162.479,04	239.958,00		1.106.513,52

Fonte: dati forniti dal Consiglio regionale - Settore Bilancio e finanze.

Tab. 92 - La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2017. Presidente della Regione. (in euro)

Presidente Regione					
Anno	Indennità di carica - art. 3	Indennità di funzione - art. 5	Rimborso spese per l'esercizio del mandato - art. 6 *bis*		Totale
			Quota fissa	Quota variabile	
2012	88.009,56	33.849,84	31.385,76		153.245,16
2013	88.009,56	33.849,84	33.938,60		155.798,00
2014	88.009,56	33.849,84	34.140,60		156.000,00
2015	88.009,56	33.849,84	34.140,60		156.000,00
2016	88.009,56	33.849,84	34.090,60		155.950,00
2017	88.009,56	33.849,84	33.790,60		155.650,00

Fonte: dati forniti dal Consiglio regionale - Settore Bilancio e finanze.

La predetta l.r. n. 3/2009 regola, altresì, la corresponsione dell'assegno vitalizio ai consiglieri, al Presidente della Giunta ed ai componenti della Giunta medesima cessati dal mandato che abbiano compiuto sessantacinque anni di età ed abbiano corrisposto i contributi per un periodo di almeno cinque anni.

Gli interventi di razionalizzazione dei predetti emolumenti operati con la l.r. n. 86/2014 (legge finanziaria per l'anno 2015), finalizzati ad "eliminare disposizioni transitorie che consentivano nelle legislature passate la fruizione del vitalizio ad una età inferiore" e a definire misure straordinarie, "in linea con i criteri di temporaneità, ragionevolezza e proporzionalità dettati della Corte costituzionale per questo genere di interventi", già previsti

per il triennio 2015-2017[210], sono stati confermati anche per l'anno 2018 dall'art. 14 della l.r. 27 dicembre 2017, n. 78 (legge di stabilità 2018).

I dati esposti nella tabella seguente evidenziano l'andamento della relativa spesa nel periodo 2012-2017.

I valori mostrano un sostanziale assestamento per l'anno in esame rispetto al decremento che si era registrato nel 2016 a fronte del costo sostenuto nel 2015.

Tab. 93 - La spesa per gli assegni vitalizi. (in euro)

Anno	Assegni vitalizi erogati dalla Regione Toscana
2012	4.710.000,22
2013	4.707.946,48
2014	4.647.947,04
2015	4.704.928,27
2016	4.210.176,67
2017	4.262.357,19

Fonte: dati forniti dal Consiglio regionale - Settore Bilancio e finanze.

2.7. Considerazioni conclusive

La complessiva spesa di personale della Regione Toscana relativa all'anno 2017 appare in linea di continuità con il *trend* decrescente registratosi a tutto il 2016 e mostra, escludendo (*ex lege)* il maggior onere derivante dal personale ex provinciale (quantificato in 38,09 milioni di euro), la consistente riduzione, in valore assoluto, di 12,82 milioni di euro, pari al 18 per cento.

Nel dettaglio delle singole componenti, la spesa per il personale a tempo determinato evidenzia un leggero incremento per le sole strutture amministrative della Giunta regionale,

[210] L'art. 75 della predetta legge, ha disposto che: "1. per il triennio 2015-2017 sugli importi lordi percepiti dai titolari diretti ed indiretti di assegno vitalizio viene applicata a scaglioni la seguente riduzione: a) nessuna riduzione fino all'importo di euro 1.000,00; b) nella misura del 6 per cento per la quota di importo mensile da euro 1.001,00 fino ad euro 1.500,00; c) nella misura del 9 per cento per la quota di importo mensile da euro 1.501,00 fino ad euro 3.500,00; d) nella misura del 12 per cento per la quota di importo mensile da euro 3.501,00 fino ad euro 6.000,00; e) nella misura del 15 per cento per la quota di importo mensile superiore a euro 6.000,00. 2. le aliquote di cui al comma 1 sono maggiorate del 50 per cento qualora il beneficiario sia titolare di altro vitalizio erogato dal Parlamento italiano o dal Parlamento europeo […]".
Inoltre, la l.r. n. 74/2015, modificando la l.r. n. 3/2009, ha introdotto, con l'art.23-*bis*, il divieto di cumulo dell'assegno vitalizio regionale con analoghi istituti erogati dal Parlamento europeo, nazionale o di altro consiglio regionale.
Come segnalato dall'amministrazione in sede di istruttoria per l'anno 2016, in sede di prima applicazione, alla data del 31 dicembre 2015, hanno perso il diritto all'erogazione dell'assegno vitalizio regionale n. 26 soggetti.

le quali mostrano una lieve crescita rispetto al 2016, diversamente dalle strutture degli organi politici della stessa Giunta e da quelle del Consiglio regionale, che, al contrario, evidenziano riduzioni di spesa.

In definitiva, si conferma, anche per il 2017, il sostanziale rispetto dei vincoli assunzionali. L'amministrazione regionale, infatti, ha utilizzato il relativo *budget,* quantificato in euro 131.353,25, limitandosi ad assumere personale tramite lo scorrimento di graduatorie già esistenti, per un costo complessivo di 113.958,52 euro.

Relativamente all'affidamento di incarichi e consulenze, che risulta effettuato in misura molto contenuta sia per numero sia per l'importo complessivamente impegnato, si segnala la necessità di rilevare unitariamente la relativa spesa, riconducibile, nel caso della Regione Toscana, a specifiche disposizioni regionali, oltre che all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001.

3. Gli enti e le agenzie regionali

3.1. Introduzione

La presente analisi sui profili organizzativi viene estesa, anche per l'anno 2017, agli enti strumentali dipendenti dalla Regione Toscana, i quali, istituiti dall'ente ai sensi dell'art. 50 dello Statuto per il perseguimento dei propri fini istituzionali, costituiscono, nel loro complesso, la *longa manus* dell'amministrazione regionale.

Come per gli anni precedenti, l'esame della Sezione, in questa sede, non include gli enti pubblici la cui attività rientra in ambito sanitario, settore cui è dedicata una specifica parte del referto, alla quale, pertanto, si rinvia; anche quest'anno verranno, quindi, presi in considerazione gli 11 organismi compiutamente indicati nel successivo paragrafo.

Nell'anno 2016, la consistenza delle risorse finanziarie ad essi trasferite a titolo di contributi correnti, escluse le assegnazioni per investimenti, è stata accertata in complessivi 135,21 milioni di euro; per l'esercizio 2017, le risorse destinate al medesimo fine sono state pari a 155,18 milioni di euro, con un incremento di circa il 14,75 per cento.

Anche in ragione della rilevanza dei profili finanziari interessati, in passato, questo Collegio ha ritenuto di soffermarsi particolarmente sull'attività di indirizzo e di vigilanza svolta in proposito dalla Regione, sollecitandone, in particolare, una maggiore incisività e un più efficace coordinamento.

Nella relazione al rendiconto 2016 si è preso atto del progressivo rafforzamento degli interventi di razionalizzazione e di riordino delle relative strutture, segnalando, contestualmente, la necessità di una maggiore organicità della loro *governance*; ciò, in particolare, con riguardo alle verifiche sull'azione amministrativa e sulle misure di contenimento della spesa adottate dagli enti nella prospettiva di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di equilibrio di bilancio.

Un deciso intervento in tal senso, indotto anche dall'esigenza di rispettare il "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio"[211], si è reso oltremodo

[211] Di cui all'allegato n. 4/1 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante, come noto, "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42", come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118".
In base al citato principio contabile, "il Documento di economia e finanza regionale (Defr) deve contenere, tra l'altro, "gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate".

necessario, in funzione del consolidamento dei conti previsto a regime per l'anno 2017 dall'art. 11 *bis* del d.lgs. n. 118/2011. A tal fine, le Regioni devono, infatti, procedere all'individuazione degli organismi da ricondurre al "gruppo amministrazione pubblica", secondo i criteri ivi stabiliti.

L'analisi che segue sarà orientata, dunque, a valutare il quadro sistematico delle direttive e degli indirizzi impartiti sulla gestione contabile e sull'attività degli enti, nonché il loro stato di attuazione, segnalando, peraltro, taluni esiti di interesse con riguardo all'attività di controllo interno sugli organismi partecipati.

Si darà conto, altresì, delle risorse complessivamente trasferite dalla Regione ai singoli enti per il triennio 2015-2017 e dei relativi risultati di esercizio.

Verrà, infine, effettuato un approfondimento sulle rispettive dotazioni organiche di personale.

3.2. Il quadro sistematico di indirizzi e gli enti oggetto di esame

La legge istitutiva degli enti strumentali ne disciplina la natura giuridica, gli organi istituzionali, le funzioni e le modalità di finanziamento e funzionamento. Oltre ad un generale potere di intervento mediante proposte di modifica alle leggi istitutive, è riconosciuto alla Giunta regionale uno specifico compito di indirizzo e di vigilanza sulla loro attività, con possibilità di attivare specifiche modalità di verifica e controllo sulla gestione.

A decorrere dall'anno 2015, il potere di indirizzo, in particolare, deve esplicarsi, in applicazione del principio contabile declinato nell'allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, attraverso gli strumenti della programmazione regionale. Detti strumenti prevedono, come noto, l'approvazione del Documento di economia e finanza regionale (Defr) e del bilancio di previsione, nonché l'emanazione di specifici corpi normativi di "stabilità regionale" e di "collegati alla manovra di bilancio"[212], che dettano nuove disposizioni anche in funzione degli indirizzi stabiliti.

Nel primo anno di applicazione del descritto quadro normativo, in attuazione degli indirizzi impartiti nel Defr 2016 approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 89/2015, è intervenuta la d.g.r. 9 febbraio 2016, n. 50, già illustrata nella precedente relazione, che ha, tra l'altro, individuato gli enti destinatari delle menzionate direttive.

[212] Si rinvia, al riguardo, al Cap. II "La programmazione regionale" della presente relazione.

Saranno, dunque, oggetto di esame, anche per l'anno 2017, i seguenti enti[213]:

- 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;
- Apr - 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.

Nel Defr 2017[214] e, da ultimo, anche nel Defr 2018, gli indirizzi impartiti si soffermano sui medesimi ambiti di intervento già individuati nel 2016, e declinati, come detto, nella delibera n. 50/2016[215] (oltre che nel Defr stesso), ed in particolare:

---

[213] Come per l'anno passato, sono stati esclusi dall'esame, rispetto all'elenco contenuto nella citata delibera, i seguenti enti:
- Ars (Agenzia regionale di Sanità della Toscana), in quanto rientrante nel perimetro sanitario;
- Artea, limitatamente alle analisi sulla dotazione organica, in quanto il personale in servizio presso l'ente è transitato nei ruoli della Regione;
- Eaut (Ente acque Umbro Toscano), attesa la sua natura giuridica di ente pubblico economico (l'ente, peraltro, non riceve contributi, né ordinari né straordinari, dalle Regioni Toscana e Umbria).

[214] Più precisamente, gli indirizzi agli enti sono dettati al momento dell'approvazione della "Nota di aggiornamento del Defr, da sottoporre al Consiglio entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del Def nazionale per le conseguenti deliberazioni e comunque non oltre la data di presentazione sul disegno di legge di bilancio" (lett. b, del punto 4.1 del relativo principio contabile), che fa seguito al Defr precedentemente approvato entro il termine previsto (lett. a del richiamato punto 4.1).

[215] Si era già osservato nella precedente relazione che tali indirizzi hanno reso strutturali i risparmi di spesa derivanti dalle disposizioni normative e regolamentari adottate dalla Regione nel periodo 2010-2014, al fine di assicurare il concorso degli enti alla realizzazione degli obiettivi di contenimento delle spese e di rispetto dei vincoli di finanza pubblica.
In particolare, a partire dall'anno 2016, gli enti dipendenti dovevano assicurare il rispetto dei seguenti indirizzi:
"*1. il mantenimento del costo del personale per l'esercizio 2016 al livello del 2014;*
- fermo restando il rispetto dell'art. 6 comma 7 relativo alla spesa per studi ed incarichi di consulenza e dell'art. 9 comma 28 relativo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa del d.l. n. 78/2010, il rispetto delle disposizioni dell'articolo 14, comma 4-ter, del d.l. n. 66/2014 in materia di collaborazioni ed incarichi per studio e ricerca;
2. di stabilire che affinché sia assicurato il pareggio di bilancio gli enti redigano un pre-consuntivo nell'ambito del monitoraggio infra-annuale e che laddove lo stesso prefiguri una perdita potenziale, il direttore dell'ente debba necessariamente elaborare una proposta che contenga misure volte a contenere o azzerare la perdita entro l'esercizio;
3. di stabilire che gli enti adottino un piano o un programma di attività triennale che dia dimostrazione del livello e della tipologia dei servizi da erogarsi anche rispetto all'esercizio precedente;

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.

Le specifiche regole da osservare per il conseguimento di ciascun obiettivo sono, invece, variate negli anni, anche se in taluni casi vi è stato un espresso richiamo a quelle già previste nel 2016.

Per il 2017, nella Nota di aggiornamento al Defr, approvata dal Consiglio regionale con deliberazione 21 dicembre 2016, n. 102[216], tali regole sono state così individuate:

"*In merito all'obiettivo a) il suo raggiungimento è perseguito attraverso il tendenziale mantenimento del contributo di funzionamento agli enti e alle agenzie allo stesso livello dell'esercizio 2016. Inoltre si prevede per il triennio successivo, il mantenimento, al livello del 2015, della spesa per il personale.*

In particolare a tale regola possono derogare i seguenti soggetti:

- Parco di Migliarino;

- Autorità Portuale Regionale;

---

4. di stabilire che gli enti nel caso di attivazione di un nuovo servizio devono aggiornare il piano delle attività con la predisposizione di una apposita sezione dedicata al piano industriale dei nuovi servizi che evidenzi gli effetti economici, finanziari e patrimoniali e le eventuali risorse regionali ad essi destinati, procedendo all'adozione di variazioni al budget economico annuale;

5. di stabilire che sia assicurato per l'anno 2016 il tendenziale mantenimento della stessa tipologia e livello dei servizi;

6. di stabilire in materia di destinazione dell'utile per tutti gli enti dipendenti, ad eccezione di Ars e Irpet, che hanno conseguito un utile di esercizio quanto segue:

- la costituzione di una riserva legale da destinare alla copertura di perdite future mediante l'accantonamento del 20 per cento di tale utile;

- la restituzione alla Regione Toscana della quota parte di utile che residua dall'accantonamento del 20 per cento a riserva legale;

- la Regione Toscana, potrà successivamente disporre la riassegnazione di tale parte di utile per un utilizzo finalizzato ad opere di investimento o ad altre attività;

7. di stabilire che gli enti dipendenti procedano alla dismissione delle loro partecipazioni societarie entro il 31 dicembre 2016;

8. di stabilire che ai sensi del comma 636 della legge di stabilità 2016 (l. n. 208/2015), si rinnova la proroga al 31 dicembre 2016 del divieto per le Pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della Pubblica amministrazione come individuate dall'Istat, di acquistare autovetture e di stipulare contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture".

Al quadro così delineato, si aggiungevano ulteriori misure di razionalizzazione previste dalla normativa regionale e riguardanti, in particolare:

- la massima riduzione delle sedi in locazione, da realizzare con il preferenziale utilizzo del patrimonio immobiliare regionale e di eventuali disponibilità immobiliari di altri enti (art. 2, comma 4, lett. c, l.r. n. 77/2013);

- l'obbligo di adesione alle gare svolte dalla Regione quale soggetto aggregatore (art. 42-*bis* della l.r. n. 38/2007, inserito dall'art. 6, comma 1, l.r. 27 marzo 2015, n. 37).

[216] Il Defr è stato approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 28 settembre 2016, n. 79.

- Gli Enti o le Agenzie che per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività sono esplicitamente autorizzati con provvedimento della Giunta regionale.

Altre misure di contenimento sono quelle che dispongono l'applicazione dell'articolo 14, comma 4 ter, del d.l. 66/2014 in materia di collaborazioni ed incarichi per studio e ricerca. Si applica quanto già stabilito nel Defr 2016.

Infine un ulteriore intervento riconducibile all'obiettivo a) è quello che attiene alle disposizioni in materia di destinazione dell'utile. A tal proposito si rinvia a quanto già disposto nel Defr 2016.

Obiettivo b) "raggiungimento del pareggio di bilancio": Si rinvia a quanto già disposto nel Defr 2016 ed in particolare per:

- l'attivazione di nuovi servizi;

- adozione di misure atte a riequilibrare una situazione di perdita potenziale.

Qualora nel corso dell'anno il budget economico o Bilancio preventivo subisca delle variazioni a seguito dell'assegnazione di ulteriori finanziamenti a carico del Bilancio regionale per lo svolgimento di nuove attività, tali variazioni sono comunicate tempestivamente alla Giunta regionale che le approva sulla base di una relazione predisposta dall'organo di amministrazione contenente l'indicazione degli effetti che lo svolgimento di queste nuove attività producono sull'equilibrio economico e patrimoniale dell'ente.

In linea di principio le variazioni al bilancio di previsione o del Budget economico devono essere comunicate alla Giunta Regionale entro cinque giorni dalla loro adozione.

Obiettivo c) "assicurare un tendenziale mantenimento della stessa tipologia e livello dei servizi": si rinvia a quanto già disposto nel Defr 2016".

3.3. La *governance* degli enti regionali

Si ricorda, preliminarmente, quanto già illustrato nella precedente relazione, ove si specificava che: "Il potere di indirizzo per quanto attiene alle specifiche attività poste in essere dagli enti dipendenti e l'iniziativa per l'approvazione dei loro bilanci e atti di natura straordinaria spettano ai diversi assessorati competenti per materia".

Al settore "Programmazione finanziaria e finanza locale" della direzione "Programmazione e bilancio" compete, come si è visto, l'analisi della situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'ente, nonché la verifica della completezza dei documenti di bilancio e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, come individuati dalle norme regionali e dagli indirizzi della Giunta. L'istruttoria in tal modo condotta, sia sui bilanci

preventivi che sui bilanci di esercizio, è formalizzata attraverso l'espressione di pareri alle direzioni generali competenti per materia".

Nonostante il numero elevato di atti adottati ai diversi livelli istituzionali, attraverso i quali si estrinseca il governo sull'attività degli enti, deve osservarsi che manca, nell'assetto complessivo, un livello di coordinamento cui ricondurre un immediato quadro organico della situazione del singolo ente e del suo "stato di salute", sotto i diversi profili gestionali.

Nei successivi paragrafi verranno illustrate le principali direttive in materia contabile, nonché quelle riguardanti la gestione amministrativa.

3.3.1. Le direttive in materia di bilanci

Nella relazione al rendiconto 2016 si era già osservato che l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011 ha previsto, in via di principio, che "gli enti strumentali che adottano la contabilità economico patrimoniale conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 e ai principi del codice civile".

Il regime contabile adottato dagli enti regionali, peraltro, era stato ricondotto a principi omogenei soltanto a partire dal 2014, con il passaggio degli enti parco regionali dal sistema di contabilità finanziaria al sistema di contabilità economico-patrimoniale, già in uso presso tutti gli organismi regionali.

Tali principi[217], unitamente agli schemi di bilancio, erano stati adottati con la d.g.r. 14 gennaio 2013, n. 13, che aveva dettato "direttive in materia di documenti obbligatori che costituiscono l'informativa di Bilancio"[218], indicando: i principi contabili (Allegato 1); la nota integrativa (Allegato n.2); le relazioni dell'organo di amministrazione allegate ai bilanci preventivi e consuntivi (Allegato n. 3); la programmazione e la rendicontazione degli investimenti (Allegato n. 4).

Inoltre, il Settore "Programmazione finanziaria e finanza locale" della direzione "Programmazione e bilancio" - deputato, tra l'altro, al controllo sugli organismi partecipati e, dunque, anche a quello sugli enti strumentali - aveva avviato "un'attività di analisi ed approfondimento del processo di approvazione dei bilanci di previsione degli enti" al fine di "migliorare e standardizzare tale processo anche per tener conto delle innovazioni contenute

[217]"Sostanzialmente gli stessi cui fanno riferimento le società partecipate, favorendo, pertanto, il futuro processo di consolidamento", come precisato nella Relazione annuale sul sistema dei controlli interni per l'anno 2015.
[218] Secondo i criteri indicati dall'art. 4 della l.r. n. 65/2010, che prevedeva l'adozione, con apposita delibera della Giunta regionale, di un sistema organico di documenti di bilancio, prima di allora non esistente.

nell'allegato n. 4/1 punto 4.3[219] del d.lgs. n. 118/2011, relativo al Principio contabile della Programmazione del bilancio".

Con la recente l.r. n. 5 del 22 febbraio 2017[220], peraltro, la Regione ha introdotto alcune rilevanti modifiche alla disciplina degli enti, anche al fine di renderla più aderente ai tempi e alle procedure contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011.

Con riguardo, in particolare, alle procedure di approvazione dei bilanci, sono previsti tempi più stringenti sia per l'espletamento dell'istruttoria e dell'*iter* previsto in caso di formulazione di rilievi, sia per l'approvazione dei medesimi da parte degli organi istituzionali (parere del Consiglio regionale e approvazione della Giunta regionale).

Nel corso della fase istruttoria, l'amministrazione regionale, sul punto, ha precisato che "*con la l.r. n. 5/2017 la Regione Toscana ha inteso rendere omogenei processi che non erano disciplinati in norme di legge, ma applicati in via di prassi amministrativa.*
La prima applicazione della nuova normativa ha risentito di un certo ritardo nella comunicazione dei dati relativi agli stanziamenti del bilancio regionale 2018-2020 alle direzioni regionali di riferimento dei diversi enti dipendenti; tali dati sono alla base degli indirizzi per la predisposizione del piano delle attività del bilancio di previsione degli enti stessi".

Peraltro, non essendo intervenute modifiche alla citata d.g.r n. 13/2013, dall'esame delle relazioni degli enti sui bilanci 2017 (preventivo economico e di esercizio) si è riscontrato che gli stessi continuano a fare espresso riferimento ai principi e agli schemi ivi previsti, anche se

---

[219] In particolare, al punto 4.3 dell'allegato 4/1 è previsto quanto segue:
"*Costituiscono strumenti della programmazione degli enti strumentali in contabilità civilistica:*
a) il Piano delle attività o Piano programma, di durata almeno triennale, definito in coerenza con le indicazioni dell'ente capogruppo. In caso di attivazione di nuovi servizi è aggiornato il piano delle attività con la predisposizione di una apposita sezione dedicata al piano industriale dei nuovi servizi;
b) il budget economico almeno triennale. Gli enti appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche definito dall'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, allegano al budget il prospetto concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura Cofog di secondo livello, di cui all'articolo 17, comma 3, del presente decreto;
c) le eventuali variazioni al budget economico;
d) il piano degli indicatori di bilancio (se l'ente appartiene al settore delle amministrazioni pubbliche definito dall'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
Il bilancio di esercizio, da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento, conclude il sistema di bilancio degli enti strumentali. Gli enti appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche sono tenute anche alla redazione di un rendiconto finanziario in termini di cassa predisposto ai sensi dell'articolo 2428, comma 2, del codice civile. Gli enti appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche definito dall'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, allegano al bilancio di esercizio il prospetto concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura Cofog di secondo livello, di cui all'articolo 17, comma 3, del presente decreto".

[220] Recante "*Disposizioni in materia di organizzazione, programmazione e bilanci degli enti dipendenti e delle società in house. Modifiche alle leggi regionali n. 59/1996, n. 60/1999, n. 40/2005 n. 28/2008, n. 30/2009, n. 39/2009, n. 87/2009, n. 23/2012, n. 80/2012, n. 30/2015 e n. 22/2016*".

la struttura cui compete il controllo finanziario provvede (come si evince dalle premesse dei provvedimenti adottati dagli enti) all'emanazione di apposite note informative in ordine alle novità intervenute sui documenti e sugli schemi di bilancio armonizzati.

Sarebbe opportuno, dunque, un aggiornamento in tal senso della menzionata delibera.

Inoltre, si è constatato che alle delibere di approvazione dei bilanci degli enti non risultano allegati i pareri resi dal competente Settore finanziario.

3.3.2. Le direttive in materia di qualità della prestazione organizzativa

Con la richiamata l.r. n. 5/2017, sono state, inoltre, introdotte rilevanti novità volte ad uniformare alcuni aspetti della gestione amministrativa, in funzione dei diversi documenti di gestione oggi previsti, con particolare riguardo a quelli relativi al ciclo della *performance*.

Come emerge, rispettivamente, dai punti 1 e 3 del relativo Preambolo, "*al fine di rendere omogenea la disciplina degli enti e delle agenzie dipendenti della Regione, sono state inserite le disposizioni relative al piano della qualità della prestazione organizzativa e della conseguente valutazione dell'organo di vertice amministrativo nelle leggi nelle quali non erano previste espressamente, ma applicate in via di prassi amministrativa*"; inoltre, "*con l'obiettivo di responsabilizzare ulteriormente le figure di vertice amministrativo degli enti e delle agenzie dipendenti della Regione, sono state inserite, ove possibile, due ulteriori fattispecie di condotta, collegate al mancato conseguimento degli obiettivi previsti nel piano della qualità della prestazione e alla tardiva o mancata adozione dei bilanci, che possono dar luogo alla revoca anticipata dell'incarico, con conseguente risoluzione del contratto*".

Tale ultimo aspetto, come già evidenziato nella prima parte del presente capitolo riguardante l'organizzazione regionale proprio con riferimento alla l.r. n. 5/2017, sembra, peraltro, accentrare ulteriormente nella figura del direttore generale della Giunta le decisioni potestative riguardanti la dirigenza.

Anche i vertici degli enti sono, dunque, assoggettati al sistema di valutazione previsto per la dirigenza regionale; tale sistema è oggetto di esame nella parte relativa ai controlli interni del presente capitolo, cui, pertanto, si rinvia per ulteriori approfondimenti.

In merito allo stato di attuazione delle predette disposizioni, in esito all'istruttoria all'uopo condotta, la Regione ha riferito quanto segue: "*Con la Legge Regionale n. 5/2017 si è provveduto, tra l'altro, ad inserire nelle leggi istitutive di alcuni enti dipendenti (I.R.P.E.T., A.R.T.E.A., A.R.S., A.R.P.A.T. ed Ente Terre Regionali Toscane) alcune norme tese a regolare la predisposizione di documenti inerenti il ciclo della performance (Piano della Qualità*

della Prestazione Organizzativa e Relazione sulla Qualità della Prestazione) nonché la correlata valutazione dei Direttori degli enti.

Tali disposizioni hanno dato "valenza normativa" ad una situazione già vigente per effetto della previsione contenuta nell'articolo 45 del d.p.g.r. 33/R/2010 (Regolamento di attuazione della legge regionale 8 gennaio 2009, n.1 – Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), che dispone l'applicazione del Regolamento, in quanto compatibile, al personale degli enti dipendenti della Regione, nonché in seguito all'adozione da parte della Giunta Regionale delle delibere n. 314/2012 (con cui è stato, tra l'altro, assunto l'indirizzo che gli enti dipendenti si dotino del Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa), n. 851/2012 (con cui è stato, tra l'altro, assunto l'indirizzo che gli enti dipendenti si dotino della Relazione sulla Qualità della Prestazione), n. 689/2013 e n. 77/2014 (con cui sono state, tra l'altro, approvate le "linee guida del ciclo di programmazione, monitoraggio e valutazione", valevoli anche per gli enti dipendenti, aggiornate, in ultimo, con la delibera della Giunta Regionale n. 229/2018).

Ad oggi, con riferimento agli enti citati, le disposizioni in argomento risultano completamente attuate; in proposito, si vedano, di seguito e con riferimento ai vari enti, le delibere della Giunta Regionale con i quali si è provveduto ad approvare il Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa (PQPO) 2018 e la Relazione sulla Qualità della Prestazione (RQP) 2017:

- *I.R.P.E.T. delibere n. 196/2018 (PQPO 2018) e n. 199/2018 (RQP 2017);*
- *A.R.T.E.A. delibere n. 203/2018 (PQPO 2018) e n. 212/2018 (RQP 2017);*
- *A.R.S. delibere n. 202/2018 (PQPO 2018) e n. 211/2018 (RQP 2017);*
- *A.R.P.A.T. delibere n. 201/2018 (PQPO 2018) e n. 210/2018 (RQP 2017);*
- *Ente Terre Regionali Toscane delibere n. 205/2018 (PQPO 2018) e n. 214/2018 (RQP 2017)*".

3.4. Il controllo interno sugli enti dipendenti

La Relazione annuale sul sistema dei controlli interni[221] ha confermato, quale struttura deputata al controllo su organismi partecipati ed enti dipendenti, il Settore "Programmazione finanziaria e finanza locale" della direzione "Programmazione e bilancio", ove risultano impiegate, anche per l'anno 2017, n. 5 unità di personale.

[221] Inviata dal Presidente della Regione in risposta allo specifico questionario, approvato dalla Sezione delle autonomie con delibera 18 maggio 2018, n. 10.

Quanto alle modalità di effettuazione dei controlli, nella predetta Relazione non si segnalano novità rispetto al passato. Il Settore, in sede di approvazione dei bilanci, provvede all'analisi della situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'ente, formula rilievi istruttori, effettua verifiche e formula pareri da inoltrare alle rispettive direzioni generali.

In particolare, in fase preventiva viene verificata la coerenza tra le previsioni contenute nel bilancio dell'ente e quelle contenute nel bilancio regionale, mentre la fase consuntiva prevede la verifica del rispetto degli obiettivi e la riconciliazione dei rispettivi crediti e debiti.

Gli esiti dei controlli espletati si espongono nei termini di seguito indicati.

La struttura (quesito 3.1) effettua "*un report sul bilancio di previsione e uno sul bilancio di esercizio per ciascuno dei 13 enti dipendenti*"; anche il numero dei *budget* approvati risulta essere pari a 13 (quesito 3.8).

Relativamente alle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie sulle partecipazioni indirette possedute dagli enti dipendenti[222] (quesito 3.6), viene riferito che "*nel piano approvato con DCR 89/2015 è stato ipotizzato un percorso di dismissione, da effettuarsi entro il 31/12/2016. Con nota n. 520501 del 31 ottobre 2017, è stato chiesto agli enti dipendenti di relazionare in merito al processo di dismissione delle partecipazioni detenute al 30/11/2017. Si evidenzia quanto segue:*

Ente Parco Regionale della Maremma. L'ente Parco ha cessato la propria partecipazione alla società consortile Fabbrica Ambientale Rurale Maremma scarl (FAR Maremma) al 31/12/2016 e avviato l'iter di cessazione della propria partecipazione al Polo Universitario Grossetano scarl. Con la deliberazione del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco Regionale della Maremma, con la quale l'ente ha approvato il proprio piano straordinario di razionalizzazione, è stato preso atto che il Polo Universitario Grossetano scarl non ha dato corso alla richiesta di recesso avanzata dall'Ente Parco, ma ha proceduto alla trasformazione della società consortile in fondazione di partecipazione senza scopo di lucro al fine di organizzare, sviluppare e favorire l'insediamento nella provincia di Grosseto di facoltà e corsi si laurea, centri di ricerca e di studio universitari anche per promuovere scambi con istituzioni culturali nazionali ed estere al fine di promuovere la crescita economico-culturale della comunità locale. Pertanto, l'Ente Parco ha partecipato alla trasformazione del Consorzio in Fondazione.

Ente Parco delle Apuane. Da quanto ricavato dalla documentazione trasmessa in occasione dell'approvazione del bilancio 2016 dall'Ente Parco, si evidenzia che con deliberazione del

[222] Per ulteriori approfondimenti, si rinvia al successivo paragrafo dedicato alle società partecipate.

Consiglio Direttivo n. 1 dell'11 marzo 2016 è stata disposta la dismissione delle tre società partecipate entro il 30 giugno 2018.

Ente Terre Regionali. L'ente Terre Regionali Toscane ha provveduto alla messa in liquidazione della società Agricola Alberese srl in data 12/05/2017; relativamente alle coop Ortofrutta e OL.MA le operazioni di recesso risultano già concluse. Per quanto riguarda la coop. S. Rocco è stato comunicato dall'ente che attualmente non è possibile recedere dalla qualifica di socio visti i rapporti relativi al conferimento di prodotti agricoli, sarà valutata e gestita tale criticità. Infine, per la Grosseto Export il Consiglio Direttivo della coop. ha accolto la richiesta dell'Ente di recesso con validità 31/12/2017".

Con riguardo alla conciliazione dei crediti e dei debiti reciproci[223] (quesito 3.11), analogamente a quanto avvenuto nel 2016, la Regione ha dichiarato che "*le asseverazioni ricevute dai rispettivi organi non sono state allegate alla nota informativa al rendiconto 2017, ma risultano depositate agli atti degli uffici regionali. Si precisa altresì che per taluni enti […] (ndr,* tra i quali non vi sono enti dipendenti*) non sono pervenute ad oggi le relative asseverazioni.*

Il Collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana in data 7 maggio 2018 ha rilasciato, con giudizio positivo, la propria asseverazione".

3.5. Il "gruppo amministrazione pubblica" e l'adozione del bilancio consolidato

Come noto, una delle finalità sottese al consolidamento dei conti, ai sensi dell'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 118/2011, che richiama l'allegato n. 4/4 contenente il "Principio applicato al

---

[223] Sul punto, si è espressa la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 2/2016, pronunciando il seguente principio di diritto:
"*La disposizione dettata dall'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011, 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 amministrazione 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. Fermo restando la responsabilità dell'organo esecutivo dell'ente territoriale, tenuto a redigere la relazione sulla gestione allegata al rendiconto e, quindi, ad illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori. L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio, senza previsione di compensi aggiuntivi. In caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale segnala tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che 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 (art. 11, co. 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011)*".

bilancio consolidato", è quella di "sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali [...] dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo"[224].

Nella definizione vigente, introdotta con il decreto 11 agosto 2017 del Ministero economia e finanze, il bilancio consolidato "*è un documento contabile a carattere consuntivo che rappresenta il risultato economico, patrimoniale e finanziario del 'gruppo amministrazione pubblica', attraverso un'opportuna eliminazione dei rapporti che hanno prodotto effetti soltanto all'interno del gruppo, al fine di rappresentare le transazioni effettuate con soggetti esterni al gruppo stesso. Il bilancio consolidato è predisposto dall'ente capogruppo, che ne deve coordinare l'attività*".

Ai fini della redazione di detto documento[225], il paragrafo 3 dell'allegato 4/4 prevede la predisposizione di due distinti elenchi: quello che compone il "*gruppo amministrazione pubblica (...) evidenziando gli enti, le aziende e le società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese*" e quello che individua quali, tra i predetti soggetti, siano da includere nel bilancio consolidato[226]. Entrambi gli elenchi devono essere aggiornati al termine di ciascun esercizio.

---

[224] In base a tale principio, il bilancio consolidato deve, altresì, consentire di "*attribuire alla amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo comprensivo di enti e società"* e di *"ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie di un gruppo di enti e società che fa capo ad un'amministrazione pubblica, incluso il risultato economico*".

[225] L'art. 11-*bis* ha previsto, altresì, che: *"[...] il bilancio consolidato è costituito dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato e dai seguenti allegati:*
a) la relazione sulla gestione consolidata che comprende la nota integrativa;
b) la relazione del collegio dei revisori dei conti.
3. Ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo, con l'esclusione degli enti cui si applica il titolo II" (*ndr*, enti ricondotti nel perimetro sanitario).
Peraltro, la Regione si è avvalsa della facoltà consentita dal comma 4 del citato articolo 11-*bis* ed ha stabilito di adottare il bilancio consolidato all'anno 2017 con riferimento all'esercizio 2016.

[226] Costituiscono componenti del "gruppo amministrazione pubblica", limitatamente a quanto di interesse per il presente capitolo:
1. gli organismi strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo come definiti dall'articolo 1 comma 2, lettera b) del presente decreto, in quanto trattasi delle articolazioni organizzative della capogruppo stessa e, di conseguenza, già compresi nel rendiconto consolidato della capogruppo. Rientrano all'interno di tale categoria gli organismi che, sebbene dotati di una propria autonomia contabile, sono privi di personalità giuridica; (*ndr*, Consiglio regionale);
2. gli enti strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo, intesi come soggetti, pubblici o privati, dotati di personalità giuridica e autonomia contabile. A titolo meramente esemplificativo, rientrano in tale categoria le aziende speciali, gli enti autonomi, i consorzi, le fondazioni (*ndr*, enti dipendenti).

In una prima fase, la Regione ha approvato l'elenco degli enti, aziende e società che compongono il "gruppo amministrazione pubblica" con d.g.r. 12 dicembre 2016, n. 1265, individuando 4 categorie, vale a dire organismi strumentali (tra cui il Consiglio regionale), enti strumentali controllati (tra cui gli enti in esame), enti strumentali partecipati, società controllate. Con il medesimo provvedimento, si è rinviata a "*successivi atti l'individuazione dei soggetti che per rilevanza dei rispettivi bilanci sono da inserire nel perimetro di consolidamento secondo quanto previsto dal principio 4/4 del d.lgs. n. 118/2011*".

Con successiva d.g.r. 19 giugno 2017, n. 645, è stato approvato un nuovo elenco, in sostituzione del precedente, ed è stata individuata l'Ardsu (Azienda regionale per il diritto allo Studio universitario) quale soggetto incluso nel perimetro di consolidamento; nel caso di specie, la Regione ha utilizzato il criterio previsto in sede di prima applicazione, che faceva riferimento ai parametri: *"Totale dell'attivo e Totale dei ricavi caratteristici (Componenti positivi della Gestione al netto dei ricavi relativi al perimetro sanitario), escluso il parametro Patrimonio netto, il cui valore risultante dal Rendiconto Generale della Gestione 2016 risulta attualmente negativo*", per la determinazione della soglia di rilevanza[227].

---

[227] In particolare, il paragrafo 3 prevede che "*Gli enti e le società del gruppo compresi nell'elenco di cui al punto 1 possono non essere inseriti nell'elenco di cui al punto 2 nei casi di*:
a) Irrilevanza, quando il bilancio di un componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo.
b) Impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate. I casi di esclusione del consolidamento per detto motivo sono evidentemente estremamente limitati e riguardano eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali). Se alle scadenze previste i bilanci dei componenti del gruppo non sono ancora stati approvati, è trasmesso il pre-consuntivo o il bilancio predisposto ai fini dell'approvazione".
Fino al 2017, la soglia era così determinata:
"*Sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei seguenti parametri, una incidenza inferiore al 10 per cento per gli enti locali e al 5 per cento per le Regioni e le Province autonome rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo: In presenza di patrimonio netto negativo, l'irrilevanza è determinata con riferimento ai soli due parametri restanti".*
Inoltre, *"A decorrere dall'esercizio 2017 sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione*".
Successivamente, con il citato d.m. 11 agosto 2017, sono stati introdotti i seguenti criteri:
"*Con riferimento all'esercizio 2018 e successivi sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei predetti parametri, una incidenza inferiore al 3 per cento.*
La valutazione di irrilevanza deve essere formulata sia con riferimento al singolo ente o società, sia all'insieme degli enti e delle società ritenuti scarsamente significativi, in quanto la considerazione di più situazioni modeste potrebbe rilevarsi di interesse ai fini del consolidamento. Si deve evitare che l'esclusione di tante realtà autonomamente insignificanti sottragga al bilancio di gruppo informazioni di rilievo. Si pensi, ad esempio, al caso limite di un gruppo aziendale composto da un considerevole numero di enti e società, tutte di dimensioni esigue tali da consentirne l'esclusione qualora singolarmente considerate.
Pertanto, ai fini dell'esclusione per irrilevanza, a decorrere dall'esercizio 2018, la sommatoria delle percentuali dei bilanci singolarmente considerati irrilevanti deve presentare, per ciascuno dei parametri sopra indicati, un'incidenza inferiore al 10 per cento rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo. Se tali

Con deliberazione del Consiglio regionale 26 settembre 2017, n. 76, su proposta della Giunta regionale formalizzata con d.g.r. 6 settembre 2017, n. 7, è stato, dunque, approvato il bilancio consolidato 2016 del Gruppo Regione Toscana, composto, come previsto dalla richiamata normativa, dallo Stato patrimoniale consolidato e dal Conto economico consolidato, corredato dalla relativa Relazione sulla gestione e comprendente la Nota integrativa.

Nel corso del 2017, con il richiamato d.m. 11 agosto 2017, sono stati approvati nuovi criteri di valutazione, ritenuti più idonei ai fini del conseguimento dell'obiettivo della rappresentazione veritiera e corretta del bilancio consolidato, nonché individuati i soggetti da considerare ai fini della sua predisposizione (cfr. nota n. 227).

Con d.g.r. 11 dicembre 2017, n. 1387, la Regione ha provveduto, pertanto, ad approvare i nuovi elenchi riguardanti sia il gruppo amministrazione pubblica, sia i soggetti rientranti nel perimetro del consolidamento.

Allo stato attuale, all'esito di tali modifiche, tra gli enti oggetto di esame rientrano nel suddetto perimetro i seguenti enti:

- Ardsu - Azienda regionale per il diritto allo studio universitario della Toscana;
- Arpat - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana;
- Toscana Promozione Turistica (ex Apet);
- Artea - Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura;
- Ente Terre Regionali Toscane
    - Partecipate indirette: Agricola Alberese S.r.l. (in liquidazione);
- Irpet - Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana;
- Autorità portuale regionale;

---

sommatorie presentano un valore pari o superiore al 10 per cento, la capogruppo individua i bilanci degli enti singolarmente irrilevanti da inserire nel bilancio consolidato, fino a ricondurre la sommatoria delle percentuali dei bilanci esclusi per irrilevanza ad una incidenza inferiore al 10 per cento.
Al fine di garantire la significatività del bilancio consolidato gli enti possono considerare non irrilevanti i bilanci degli enti e delle società che presentano percentuali inferiori a quelle sopra richiamate.
La percentuale di irrilevanza riferita ai ricavi caratteristici è determinata rapportando i componenti positivi di reddito che concorrono alla determinazione del valore della produzione dell'ente o società controllata o partecipata al totale dei "A) Componenti positivi della gestione dell'ente.
Per le regioni, la verifica di irrilevanza dei bilanci degli enti o società non sanitari controllati o partecipati è effettuata rapportando i componenti positivi di reddito che concorrono alla determinazione del valore della produzione dell'ente o della società al totale dei A) Componenti positivi della gestione della regione al netto dei componenti positivi della gestione riguardanti il perimetro sanitario.
In ogni caso, salvo il caso dell'affidamento diretto, sono considerate irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1 per cento del capitale della società partecipata".

- Ente Parco Regionale della Maremma;
- Ente Parco Regionale delle Alpi Apuane;
- Ente Parco Regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli.

3.6. I contributi finanziari erogati dalla Regione e i risultati di esercizio nel triennio 2015-2017

Nel corso dell'istruttoria, è stato chiesto di comunicare "l'onere complessivo gravante sul bilancio regionale, suddiviso, per ciascun ente, per tipologia di contributo, relativamente al triennio 2015-2017" (il dato attiene a quanto effettivamente erogato agli enti).

Al riguardo, è stato precisato dall'amministrazione che l'onere complessivo è costituito dai "contributi di funzionamento, per programmi di attività ed in conto capitale per investimenti".

In esito all'istruttoria, come già avvenuto per il 2016, i dati sono stati trasmessi distinguendo i contributi correnti da quelli in conto capitale, senza ulteriormente suddividere i primi a seconda che siano destinati al funzionamento ovvero erogati per i programmi di attività.

Il contributo ordinario destinato al funzionamento degli enti è, comunque, desumibile dai Rapporti generali di monitoraggio strategico 2016 e 2017 allegati, rispettivamente, alle Note di aggiornamento al Defr 2017 e al Defr 2018. Il dato è disponibile limitatamente al biennio 2016-2017.

Oltre ad esporre, dunque, i dati delle risorse complessivamente erogate dall'amministrazione regionale, si indicherà anche la misura del contributo ordinario assegnata nel triennio 2015-2017, rilevata dai predetti Rapporti di monitoraggio in termini di impegni.

In particolare, l'andamento delle risorse complessivamente trasferite, nel triennio esaminato, risulta essere il seguente:

Tab. 94 - Enti regionali (escluso ambito sanitario). Andamento dei contributi complessivi erogati agli enti nel triennio 2015-2017. (in euro)

Enti	2015	2016	Differenza percentuale 2016/2015	2017	Differenza percentuale 2017/2016
Apet - Toscana promozione	11.625.201,66	6.676.643,72	-42,57%	7.865.743,85	17,81%
Ardsu	68.480.189,94	58.316.948,24	-14,84%	75.996.572,47	30,32%
Arpat (*)	48.822.279,53	48.065.645,32	-1,55%	37.208.848,82	-22,59%
Artea (1)	174.063.808,52	225.972.000,71	29,82%	162.107.126,86	-28,26%
Autorità portuale regionale	4.540.734,73	2.124.972,08	-53,20%	3.125.388,79	47,08%
Consorzio LaMMa	3.561.573,48	3.312.152,74	-7,00%	2.777.700,00	-16,14%
Ente Parco delle Alpi apuane	1.220.181,46	1.178.600,62	-3,41%	1.359.957,29	15,39%
Ente Parco della Maremma	1.226.681,44	1.300.385,22	6,01%	1.146.418,30	-11,84%
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1.455.598,00	1.382.703,19	-5,01%	1.636.021,95	18,32%
Ente Terre regionali toscane	516.205,23	610.999,85	18,36%	508.000,00	-16,86%
Irpet	5.425.869,00	2.883.105,17	-46,86%	5.438.469,57	88,63%
Totali	**320.938.322,99**	**351.824.156,86**	**9,62%**	**299.170.247,90**	**-14,97%**

(1) "*Nel caso specifico, gli importi indicati sono comprensivi di tutti i movimenti contabili nei confronti di Artea. In particolare sono comprese anche le erogazioni relative alla funzione di Organismo pagatore, destinate ad erogare benefici a terzi (privati o imprese)*".

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

(*) È opportuno far presente che le spese di funzionamento di Arpat, sebbene tale ente non rientri tra quelli vigilati in ambito sanitario, sono, tuttavia, a carico del Fondo sanitario regionale (cfr., al riguardo, il par. 1.7 del Cap. VI "Le politiche regionali" della presente relazione).

Il *trend* mostra un incremento pari al 9,62 per cento delle risorse complessivamente trasferite nel 2016 rispetto al 2015, a fronte della successiva contrazione, pari al 14,97 per cento, avvenuta nel 2017 rispetto al 2016.

In valore assoluto, le risorse regionali aumentano da complessivi 320,93 milioni di euro dell'anno 2015 a 351,82 milioni di euro nell'anno 2016, per poi ridursi nell'anno 2017 a 299,17 milioni di euro, valore più basso del triennio.

È, tuttavia, da evidenziare che sul totale complessivamente erogato influisce in modo consistente, per oltre il 50 per cento, la quota di risorse trasferita ad Artea, quale organismo pagatore per l'erogazione di benefici a terzi (privati o imprese).

Tra gli scostamenti più rilevanti si evidenziano le maggiori quote trasferite nel 2017, rispetto al 2016, ad Ardsu e ad Irpet. Nei confronti di tali enti, tuttavia, vi era stata una maggiore decurtazione di risorse nel 2016, rispetto al 2015.

Distinguendo i contributi correnti (erogati per funzionamento e programmi di attività) dai contributi in conto capitale (finalizzati ad investimenti), i dati mostrano il seguente andamento.

Tab. 95 - Enti regionali (escluso ambito sanitario). Andamento dei contributi correnti e in conto capitale erogati agli enti nel triennio 2015-2017. (in euro)

Enti	2015			2016			2017		
	Contributi correnti: funzionamento e programmi di attività	Contributi in c/capitale: investimenti	Totale	Contributi correnti: funzionamento e programmi di attività	Contributi in c/capitale: investimenti	Totale	Contributi correnti: funzionamento e programmi di attività	Contributi in c/capitale: investimenti	Totale
Apet - Toscana promozione	11.625.201,66	0,00	**11.625.201,66**	6.676.643,72	0,00	**6.676.643,72**	7.765.743,85	100.000,00	**7.865.743,85**
Ardsu	67.917.573,52	562.616,42	**68.480.189,94**	48.653.493,64	9.663.454,60	**58.316.948,24**	75.581.245,83	415.326,64	**75.996.572,47**
Arpat (*)	48.209.939,74	612.339,79	**48.822.279,53**	46.729.145,32	1.336.500,00	**48.065.645,32**	37.198.848,82	10.000,00	**37.208.848,82**
Artea [1]	31.762.149,71	142.301.658,81	**174.063.808,52**	22.132.888,84	203.839.111,87	**225.972.000,71**	20.736.761,14	141.370.365,72	**162.107.126,86**
Autorità portuale regionale	1.633.344,90	2.907.389,83	**4.540.734,73**	1.127.000,00	997.972,08	**2.124.972,08**	1.737.000,00	1.388.388,79	**3.125.388,79**
Consorzio LaMMa	2.246.073,48	1.315.500,00	**3.561.573,48**	2.828.491,36	483.661,38	**3.312.152,74**	2.457.700,00	320.000,00	**2.777.700,00**
Ente Parco delle Alpi apuane	1.220.181,46	0,00	**1.220.181,46**	1.174.685,22	3.915,40	**1.178.600,62**	1.144.266,66	215.690,63	**1.359.957,29**
Ente Parco della Maremma	1.226.681,44	0,00	**1.226.681,44**	1.183.635,22	116.750,00	**1.300.385,22**	1.146.418,30	0,00	**1.146.418,30**
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1.455.598,00	0,00	**1.455.598,00**	1.211.126,06	171.577,13	**1.382.703,19**	1.469.338,87	166.683,08	**1.636.021,95**
Ente Terre regionali toscane	516.205,23	0,00	**516.205,23**	610.999,85	0,00	**610.999,85**	508.000,00	0,00	**508.000,00**
Irpet	5.425.869,00	0,00	**5.425.869,00**	2.883.105,17	0,00	**2.883.105,17**	5.438.469,57	0,00	**5.438.469,57**
Totali	**173.238.818,14**	**147.699.504,85**	**320.938.322,99**	**135.211.214,40**	**216.612.942,46**	**351.824.156,86**	**155.183.793,04**	**143.986.454,86**	**299.170.247,90**

[1] "Nel caso specifico, gli importi indicati sono comprensivi di tutti i movimenti contabili nei confronti di Artea. In particolare sono comprese anche le erogazioni relative alla funzione di Organismo pagatore, destinate ad erogare benefici a terzi (privati o imprese)".

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

(*) È opportuno far presente che le spese di funzionamento di Arpat, sebbene tale ente non rientri tra quelli vigilati in ambito sanitario, sono, tuttavia, a carico del Fondo sanitario regionale (cfr., al riguardo, il par. 1.7 del Cap. VI "Le politiche regionali" della presente relazione).

Appare evidente che la contrazione delle risorse complessive nell'anno 2017 rispetto al 2016 ha inciso in misura sostanziale sui contributi per investimenti.

Peraltro, i contributi correnti, pur facendo registrare un incremento di circa 20 milioni di euro nel 2017 (passando da 135,12 milioni nel 2016 a 155,18 milioni) si presentano, comunque, in riduzione rispetto all'anno 2015, durante il quale avevano raggiunto l'importo complessivo di 173,23 milioni di euro.

Entrando nel dettaglio dei soli contributi di funzionamento, si espongono, di seguito, i dati estrapolati dai Rapporti di monitoraggio, evidenziati, tuttavia, in termini di impegni e, dunque, non omogenei e non raffrontabili con quelli sinora indicati.

Tab. 96 - Enti regionali (escluso ambito sanitario). Andamento del contributo ordinario di funzionamento nel triennio 2015-2017. (in euro)

Enti	2016	2017
Apet - Toscana promozione	2.676.000,00	1.500.000,00
Ardsu	14.000.000,00	14.000.000,00
Arpat	45.917.000,00	45.917.000,00
Artea	1.148.000,00	1.148.000,00
Autorità portuale regionale	477.000,00	477.000,00
Consorzio LaMMa	2.000.000,00	2.000.000,00
Ente Parco delle Alpi apuane	1.101.000,00	1.123.000,00
Ente Parco della Maremma	1.101.000,00	1.123.000,00
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1.101.000,00	1.123.000,00
Ente Terre regionali toscane	500.000,00	500.000,00
Irpet	2.450.000,00	2.750.000,00
Totali	**72.471.000,00**	**71.661.000,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Defr 2017-2018 della Regione Toscana.

Nel biennio considerato, il dato complessivo mostra un tendenziale decremento, in linea con quanto previsto nel Defr 2017, ove si è indicato, quale "obiettivo di contenimento del relativo onere a carico del bilancio regionale, il tendenziale mantenimento del contributo di funzionamento allo stesso livello dell'esercizio 2016".

Quanto ai risultati di esercizio conseguiti dagli enti in esame nel triennio 2015-2017, non si rilevano situazioni di criticità o di perdite di esercizio, come si evince dalla tabella che segue.

Tab. 97 - Enti regionali (escluso ambito sanitario). Risultato di esercizio nel triennio 2015-2017. (in euro)

Enti	2015	2016	2017
Apet - Toscana promozione	129.041	372.177	290.075
Ardsu	495.451	2.232	8.187.120
Arpat (1)	1.032.794	1.150.242	1.739.418
Artea	363.815	8.707	5.071
Autorità portuale regionale	268.527	216.190	8.499
Consorzio LaMMa	4.827	1.934	14.927
Ente Parco delle Alpi apuane (2)	800	1.492	n.d.
Ente Parco della Maremma	4.856	538	72.344
Ente Parco Migliarino, San Rossore (1)	284.404	227.018	1.300.764
Ente Terre regionali toscane (3)	99.045	132.686	164.406
Irpet	456.319	275.844	292.551

(1) Bilancio adottato dall'organo amministrativo, in corso di analisi da parte degli uffici regionali

(2) Il valore del risultato 2016 è stato aggiornato, in quanto il dato fornito lo scorso anno si riferiva a un dato presunto

(3) Il dato è ricavato da una bozza del documento

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Anche con riguardo alla destinazione dell'utile, nel Defr 2017 l'amministrazione ha richiamato quanto già disposto per il 2016 al punto 6 della d.g.r. n. 50/2016, il quale disponeva "*di stabilire in materia di destinazione dell'utile per tutti gli enti dipendenti, ad eccezione di Ars e Irpet, che hanno conseguito un utile di esercizio, quanto segue:*

- la costituzione di una riserva legale da destinare alla copertura di perdite future mediante l'accantonamento del 20 per cento di tale utile;

- la restituzione alla Regione Toscana della quota parte di utile che residua dall'accantonamento del 20 per cento a riserva legale;

- la Regione Toscana, potrà successivamente disporre la riassegnazione di tale parte di utile per un utilizzo finalizzato ad opere di investimento o ad altre attività" (v. *supra*, nota n. 215).

3.7. Le dotazioni organiche

Nella relazione al rendiconto 2016 era stato evidenziato che il processo di riorganizzazione attuato dalla Regione a partire dal 2015 aveva riguardato anche gli enti dipendenti, i quali avevano "proceduto a ridefinire con propri atti, in applicazione della d.g.r. n. 141/2015, le

rispettive dotazioni organiche[228], sopprimendo i relativi posti vacanti alla data del 31 marzo 2015" e avviando (solo alcuni di essi: Arpat, Ardsu e Apet[229]) le procedure per le dichiarazioni di esubero. Ciò aveva comportato una riduzione effettiva di n. 104,5 posizioni complessive nell'ambito del personale amministrativo[230], pari al 6,9 per cento delle complessive dotazioni organiche vigenti nel 2014.

Analogo processo era stato attuato per il personale dirigenziale, per il quale si era registrato un decremento di n. 27 unità, pari al 30,68 per cento del rispettivo contingente complessivo al 2014.

In particolare, si evidenziava che "ad eccezione dell'Autorità portuale regionale, che ha incrementato la propria dotazione di n. 9 posti, e dell'ente Terre regionali toscane, per il quale nessun provvedimento di razionalizzazione sarebbe stato intrapreso dalla Regione (l'ultimo atto adottato, infatti, è la d.g.r. n. 621/2013), tutti gli altri enti evidenziano decrementi in diversa misura: Ardsu il più basso con il 2,15 per cento, Irpet il più alto con il 27,08 per cento. Si esclude ovviamente Apet, per le ragioni sopra esposte" (vds. nota n. 229).

Rispetto a tale situazione, si espongono, nella tabella seguente, i successivi sviluppi che hanno riguardato le dotazioni organiche degli enti in esame.

---

[228] Si ricorda, tuttavia, che tale procedura non si applicava all'Autorità portuale regionale e a Terre regionali toscane, in quanto, trattandosi di enti di recente costituzione, dovevano "ancora provvedere al completamento della propria dotazione organica". Anche l'ente Parco regionale Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli, era stato autorizzato a fare salvi 3 posti complessivi per lo svolgimento delle funzioni amministrative e contabili, atteso che, a causa della carenza di tali figure professionali, si era resa necessaria la nomina di un commissario al fine di provvedere all'adozione dei bilanci 2012 e 2013. Per il Consorzio Lamma, infine, vi era stata una espressa autorizzazione a fare salvi i "posti attualmente ricoperti da personale messo a disposizione dal Cnr sulla base della convenzione stipulata ai sensi degli articoli 6, comma 2, e 13, comma 2, della l.r. 17 luglio 2009, n. 39".

[229] Per Apet, ora Toscana Sviluppo, in particolare, "23 unità sono confluite nei ruoli regionali, come da decreto n. 1259 del 23 marzo 2016 (ex revisione alla legge istitutiva dell'Agenzia, operata con la recente l.r. n. 22/2016, che ha disposto in merito al subentro della Regione, a decorrere dal 1 aprile 2016, nella titolarità delle funzioni svolte dalla medesima in materia di sostegno alle iniziative di internazionalizzazione volte al rafforzamento della competitività delle imprese toscane e di attrazione degli investimenti esogeni nel territorio regionale ed al trasferimento nei ruoli organici regionali del relativo personale per l'esercizio delle medesime)".

[230] Il valore risente del dato inserito dall'ente Parco Maremma, il quale, essendo relativo alla composizione del personale in servizio (e non alla dotazione organica), diversamente dagli altri dati, include anche il personale a tempo determinato, rilevato secondo i criteri del conto annuale; tale dato è, dunque, espresso nel rapporto uomo/anno.

Tab. 98 - Enti regionali (escluso ambito sanitario). Dotazione organica - personale dirigenziale e personale amministrativo - nel triennio 2015-2017.

Denominazione ente	Personale dirigenziale			Comparto		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Apet	3	0	1	45	24	24
Ardsu	4	4	4	406	406	406
Arpat	73	73	73	621	621	621
Autorità portuale regionale	1	0	0	18	18	18
Consorzio LaMMa	0	0	0	32	32	44
Ente Parco delle Alpi Apuane	1	1	1	27	27	24
Ente Parco della Maremma	1	1	1	23	23	23
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1	1	1	69	69	69
Ente Terre regionali toscane		2	2		73	73
Irpet	6	6	6	29	29	29
Totale dotazione organica	**90**	**88**	**89**	**1.270**	**1.322**	**1.331**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.
*Si ricorda che il rapporto di lavoro del personale in servizio presso l'Arpat è regolato dai Contratti Collettivi Nazionali del comparto Sanità.

Rispetto all'anno 2015, i dati evidenziano l'incremento di n. 1 unità per il personale dirigenziale (nella specie, per Apet) e di n. 12 unità per il personale amministrativo (nella specie, per il Consorzio Lamma).

Per tutti gli altri enti, la dotazione organica è rimasta invariata.

Al riguardo, si è visto che gli indirizzi impartiti nel Defr 2017, pur disponendo "*per il triennio successivo, il mantenimento, al livello del 2015, della spesa per il personale*", *hanno previsto che a tale regola potessero "derogare i seguenti soggetti:*

• *Parco di Migliarino;*

• *Autorità Portuale Regionale;*

• *Gli Enti o le Agenzie che per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività sono esplicitamente autorizzati con provvedimento della Giunta regionale*", tra i quali rientra il Consorzio Lamma.

Come appare evidente in base al dato letterale, tali indirizzi autorizzano deroghe ai limiti assunzionali vigenti.

Ciò è effettivamente avvenuto per effetto di talune norme regionali, che hanno disposto l'aumento delle dotazioni organiche. Tra queste disposizioni figura l'art. 9[231] della l.r. 18

[231] Tale articolo ha disposto, in particolare, che:" […] Dopo il comma 3 dell'articolo 19 della l.r. n. 23/2012 è inserito il seguente:
"3 *bis*. Per lo svolgimento delle funzioni aggiuntive di cui all'articolo 3, commi 1 *bis* e 1 *ter*, in deroga ai vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente, la Giunta regionale è autorizzata, a decorrere dall'anno 2017, ad incrementare la dotazione organica e a procedere all'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato fino al numero massimo di dieci unità".

dicembre 2016, n. 72, riguardante l'Autorità portuale regionale[232], su cui è intervenuta, a seguito di impugnativa governativa, la sentenza della Corte costituzionale 12 gennaio 2018, n. 1, che ne ha dichiarato l'illegittimità.

Nel merito, il Giudice delle leggi, dopo aver dedotto che nei confronti di tale ente "t*rova applicazione l'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, evocata, come norma interposta dal ricorrente*", ha affermato che "*la disposizione statale in esame «reca principi di coordinamento della finanza pubblica nel rispetto dei requisiti che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato per escludere l'illegittimità delle misure limitative dell'autonomia regionale (sentenza n. 218 del 2015)», in quanto «non prevede in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi, comunque rimessi all'apprezzamento delle Regioni e presenta un carattere transitorio e delimitato nel tempo»*". Nel medesimo contesto, peraltro, è stata anche richiamata la recente sentenza n. 191/2017 che "*si pone in linea di continuità con le decisioni di questa Corte nelle quali si è affermata la legittimità di disposizioni statali intese a operare, nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla stessa giurisprudenza costituzionale, sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalle spese del personale, ponendo limiti alla facoltà delle Regioni di procedere a nuove assunzioni (ex plurimis, le recenti sentenze n. 72 del 2017, n. 218 e n. 153 del 2015)".*

Relativamente agli altri due enti interessati dalle predette deroghe, occorre precisare che la disposizione relativa al Parco di Migliarino non riguarda un aumento in senso proprio della dotazione organica, bensì la copertura dell'unico posto dirigenziale previsto con

---

Nelle more della pronuncia costituzionale citata nel testo, tale articolo era stato, a sua volta, modificato dall'art. 4 della l.r. n. 68/2017, che ne aveva prorogato la decorrenza all'anno 2018, motivando, al punto 2 del Preambolo, come di seguito: "*2. A seguito dell'impugnazione governativa della disposizione che ha introdotto nella l.r. 23/2012 la possibilità di assumere personale nel 2017, a tale assunzione non è stato dato corso. In attesa della definizione del contenzioso si procede pertanto a posticipare la decorrenza dell'efficacia della disposizione*".

[232] Nel precedente referto, era stato, peraltro evidenziato un primo "incremento della dotazione organica dell'ente di 10 unità, disposto con d.g.r. n. 34 del 26 gennaio 2016. La Giunta regionale aveva fissato la dotazione organica dell'Autorità in 8 unità di personale, oltre la figura del Segretario generale, disponendo la copertura dei posti, così come previsto dalla l.r. n. 23/2012 istitutiva dell'Autorità, con personale comandato ovvero distaccato dagli Enti locali o dalla struttura regionale. Tale norma era stata modificata, prevedendo che l'Autorità svolgesse "di norma, le attività di propria competenza con personale dipendente o avvalendosi del personale comandato o distaccato degli enti locali e della Regione".
Infine con l.r. n. 72 del 18 ottobre 2016 recante "Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla l.r. n. 23/2012", la Regione autorizzava la Giunta regionale a decorrere dall'anno 2017, per lo svolgimento di funzioni aggiuntive, previste dalla stessa l.r. n. 72/2016, all'incremento della dotazione organica e all'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato fino al numero massimo di 10 unità, in deroga ai vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente.
La norma succitata è stata oggetto di impugnazione con delibera del 16 dicembre 2016 del Consiglio dei ministri davanti alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 117 c. 3 della Costituzione, in relazione alla disposizione dettata dall'art. 1 c. 228 della l. 28 dicembre 2015, n. 208. Sulla questione la Corte non si è ancora pronunciata".

un'assunzione a tempo indeterminato tramite selezione pubblica. Tale incarico, infatti, risulta essere stato affidato, temporaneamente e previa convenzione, approvata con deliberazione n. 9/2016 del Consiglio direttivo del Parco, al direttore del Parco regionale della Maremma.

Diverso è il caso della deroga prevista dall'art. 12 della l.r. 20 dicembre 2016, n. 87, relativa al Consorzio Lamma, che si presenta in termini sostanzialmente analoghi a quelli che hanno riguardato l'Autorità portuale regionale.

Il richiamato art. 12, infatti, dispone che: "Dopo il comma 2 dell'articolo 15 della l.r. 39/2009, è inserito il seguente:

2 bis. Per lo svolgimento delle funzioni aggiuntive di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a), c) e f), il Lamma è autorizzato, a decorrere dal 1° gennaio 2017, ad incrementare la dotazione organica e a procedere all'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato fino al numero massimo di dodici unità".

A tal proposito, nel Preambolo della disposizione si precisa che "*10. Al fine di svolgere le funzioni aggiuntive di cui al punto 6, è necessario prevedere la facoltà del Consorzio LAMMA di attivare la copertura dei posti vacanti della nuova dotazione organica, reclutando personale oltre i vincoli assunzionali disposti dalla normativa vigente in quanto trattasi di personale addetto allo svolgimento delle ulteriori funzioni* [ndr, precedentemente svolte dalle province] *diversamente non esercitabili*"[233].

Tale fattispecie presenta, come appare evidente, contenuti sostanzialmente identici a quelli che hanno formato oggetto del ricordato giudizio di illegittimità costituzionale.

Tuttavia, deve osservarsi che il citato art. 12 della l.r. n. 87/2016, a tutto il 2017, non ha prodotto riflessi sul bilancio regionale. Non risulta, infatti, che il Consorzio in parola abbia effettuato nuove assunzioni nel corso di tale anno, pur avendo provveduto ad aumentare la dotazione organica con decreto dell'Amministratore unico n. 74 del 3 novembre 2017.

Ciononostante, la Sezione ritiene necessario stigmatizzare sin da ora i profili di non rispondenza della norma in questione all'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015, di cui è stata confermata la cogenza nei confronti degli enti territoriali e loro enti dipendenti dal citato

[233] Il predetto punto 10 è stato, a sua volta, modificato dall'art. 12 della l.r. 1° agosto 2017, n. 40, il quale ha previsto che "Al punto 10 del preambolo della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 87 (Disposizioni per l'attribuzione di nuove funzioni al Consorzio laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile "Lamma". Modifiche alla l.r. n. 39/2009) le parole: "di cui all'articolo 1, comma 228 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "Legge di stabilità 2016")" sono sostituite dalle seguenti: "disposti dalla normativa vigente".

dettato costituzionale; ciò, in funzione dei potenziali effetti che la stessa potrebbe avere nel corso dell'anno 2018 e che questo Collegio si riserva eventualmente di valutare ponderatamente in occasione dell'analogo referto del prossimo anno, qualora la Regione non ritenga, come si auspica ed anzi si sollecita, di modificare autonomamente la disposizione adeguandosi ai principi espressi dalla richiamata pronuncia della Corte costituzionale n. 1/2018.

3.8. Il contenimento della spesa di personale

Non si procederà, per l'anno in esame, a valutazioni sull'andamento della spesa di personale, poiché, già nelle precedenti istruttorie era emersa l'esigenza di ricondurre ad omogeneità le rilevazioni effettuate dai singoli enti in materia.

Peraltro, l'amministrazione aveva già precisato, nella relazione al rendiconto 2015, che "la verifica del risparmio di spesa del personale è effettuata dagli uffici regionali sia in sede di bilancio preventivo che di bilancio di esercizio con riferimento al costo del personale onnicomprensivo ai sensi della circolare del Mef n. 9 del 2006".

In considerazione delle rilevanti novità normative intervenute in materia, meglio descritte nella parte riguardante il "Personale regionale" del presente capitolo, sarebbe opportuno riconsiderare i parametri di riferimento del relativo aggregato di spesa prima di procedere a valutazioni su tale rilevante voce di bilancio, avente, peraltro, carattere di rigidità, tenuto conto, altresì, che gli enti operano in regime di contabilità economico-patrimoniale.

Ci si limiterà, in questa sede, ad evidenziare talune disposizioni non più applicabili per gli enti territoriali e per i loro enti dipendenti.

In particolare, con riguardo alle forme di lavoro flessibile, non è più possibile, a decorrere dall'anno 2018, ricorrere a contratti di lavoro subordinato per le collaborazioni coordinate e continuative, come regolate, per il settore privato, dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 (c.d. "*Jobs act*").

Il comma 5-*bis* dell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dal d.lgs. n. 75/2017, ha disposto, infatti, che "*È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del*

presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni".

Anche con riguardo agli incarichi libero-professionali di consulenza studio e collaborazione, devono ritenersi non più vigenti, a decorrere dall'anno 2017, le disposizioni introdotte dall'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 89/2011, che limitano a decorrere dal 2014 la spesa anche regionale per incarichi di consulenza, studio e ricerca al 4,2 per cento di quella sostenuta nel 2012 per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, se essa è pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4 per cento, se è invece superiore a tale importo[234]. In proposito, infatti, si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 43/2016, dichiarando l'illegittimità delle disposizioni nella parte in cui si applicano «a decorrere dall'anno 2014», anziché «negli anni 2014, 2015 e 2016».

Nel merito, il Giudice delle leggi ha richiamato "*la natura necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio, che vengono scandite per mezzo della legge di stabilità lungo un arco di tempo di regola triennale (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013)*", precisando che "*nel caso di specie, il d.l. n. 66 del 2014 è intervenuto per correggere i conti pubblici con riferimento al periodo triennale inaugurato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), ovvero, in linea di principio e salva espressa disposizione contraria, dal 2014 al 2016. Perciò questa Corte deve ripristinare la legalità costituzionale riconducendo la disposizione impugnata ad un corrispondente periodo transitorio di efficacia, visto che esso è connaturato alle caratteristiche dell'intervento legislativo in cui la norma è collocata, e si desume perciò direttamente ed inequivocabilmente da quest'ultimo*".

Su tale tipologia di spesa, pertanto, deve farsi riferimento al solo limite di cui all'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010, a fronte del quale, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 139/2012, è ammessa per gli enti territoriali (ed enti dipendenti) la facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli previsti dall'applicazione del predetto limite di spesa, analogamente a quanto era espressamente previsto dal comma 4 *ter* del citato art. 14.

---

[234] L'art. 14, comma 2, replica questa tecnica di intervento rispetto alla spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, individuando stavolta le percentuali rispettivamente nel 4,5 per cento e nell'1,1 per cento.

In tale direzione si muovono anche gli indirizzi impartiti agli enti dalla Regione Toscana[235].

3.9. Considerazioni conclusive

Un deciso rafforzamento del quadro di indirizzi e direttive impartite dalla Regione Toscana ai propri enti strumentali si è avuto, negli ultimi anni, sia con gli aggiornamenti normativi di cui alla l.r. n. 5/2017 sia in sede di approvazione del Documento di economia e finanza regionale, nel contesto delle misure che la Regione stessa definisce, annualmente, per l'attuazione dei propri obiettivi, inclusi quelli perseguiti tramite gli organismi dipendenti.

Numerosi sono gli atti, previsti ai diversi livelli istituzionali, attraverso i quali si estrinseca l'attività di vigilanza sugli enti. Deve ribadirsi, tuttavia, anche per il 2017, la necessità di una riforma complessiva della loro *governance*; sembra mancare, infatti, nell'assetto complessivo, un livello di coordinamento cui ricondurre una immediata consapevolezza della situazione complessiva del singolo ente, sotto i diversi profili gestionali.

Per ciò che attiene all'aspetto contabile, in particolare, sembrerebbe necessaria una organica revisione dei principi e degli schemi cui gli enti stessi devono attenersi nella redazione dei documenti di bilancio, oltre ad una sollecitazione ai medesimi ad esplicitare nei propri atti il contenuto delle note informative e di indirizzo loro inoltrate dal competente Settore finanziario. Parimenti, andrebbe garantita una adeguata conoscenza dei pareri resi dal predetto Settore, nella procedura di approvazione dei bilanci degli enti, sia in fase preventiva che in fase di rendiconto a supporto delle Direzioni regionali competenti per materia.

Anche con riguardo alla individuazione della spesa di personale, sarebbe necessario riconsiderare i parametri di riferimento del relativo aggregato di spesa, rispetto a quello indicato nella circolare del Mef n. 9/2006, individuando, altresì, criteri omogenei di classificazione delle relative voci nei bilanci degli enti ed adottando schemi uniformi e coerenti, per la rappresentazione di tali voci nelle relazioni esplicative dei bilanci stessi.

Analoga esigenza si segnala relativamente alla spesa per incarichi e consulenze, essendo non più applicabile il limite previsto dall'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 66/2014, il quale peraltro, risulta ancora indicato, quale misura di contenimento, tra gli indirizzi impartiti agli

[235] Con particolare riferimento al punto 1, lett. b) delle direttive di cui alla richiamata d.g.r. n. 50/2016 (V. *supra*, nota n. 5).

enti, nel Documento di economia e finanza regionale 2018. Appare necessario, al riguardo, individuare adeguati criteri che consentano di ricondurre l'andamento di tali spese al limite attualmente vigente, richiamato anche dalla d.g.r. n. 50/2016 e declinato all'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010.

Quanto alla gestione amministrativa, l'estensione del sistema di valutazione previsto per la dirigenza regionale ai vertici degli enti, di cui alla l.r. n. 5/2017, appare, in sé, una misura da valutare positivamente. Tuttavia, l'impianto normativo adottato presenta taluni profili di criticità, laddove sembra accentrare ulteriormente nella figura del direttore generale della Giunta le decisioni potestative riguardanti la dirigenza.

Con riguardo, infine, all'aumento delle dotazioni organiche dell'Autorità portuale regionale e del Consorzio Lamma, disposto con norme regionali adottate a fine 2016, nel prendere atto dell'intervenuta sentenza della Corte costituzionale 12 gennaio 2018, n. 1, con la quale, come si è ricordato, è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 9 della l.r. n. 72/2016 riguardante l'Autorità portuale regionale, la Sezione non può esimersi dal segnalare i profili di non rispondenza all'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015, nei medesimi termini rilevati dalla suprema Corte, dell'analoga disposizione riguardante il Consorzio Lamma, ovvero dell'art. 12 della l.r. n. 87/2016.

Ciò, in funzione dei potenziali effetti che la stessa potrebbe avere nel corso dell'anno 2018 e che questo Collegio si riserva eventualmente di valutare in occasione dell'analogo referto del prossimo anno, qualora la Regione non ritenga, come si auspica ed anzi si sollecita, di modificare autonomamente la disposizione adeguandosi ai principi espressi dalla richiamata pronuncia della Corte costituzionale n. 1/2018.

Tale criticità è stata, peraltro, oggetto di approfondimento anche nel corso dell'adunanza tenutasi l'11 luglio 2018, in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione regionale.

In tale sede, il Direttore generale della Giunta regionale, nel prendere atto delle osservazioni, ha precisato che la tematica sarà ulteriormente approfondita ma che, in ogni caso, la Regione annette grande rilevanza all'incremento delle dotazioni organiche in parola, che sono da ricondurre a concrete esigenze funzionali, e che eventualmente l'amministrazione, qualora se ne verificassero i presupposti, sarebbe pronta a rappresentare la propria posizione anche in sede di eventuale giudizio di legittimità costituzionale.

4. Le società partecipate

4.1. Le società partecipate: il contesto normativo

4.1.1. Il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 ed il d.lgs. 16 giugno 2017 n. 100

La disciplina normativa in tema di società partecipate è, come noto, attualmente contenuta nel d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (in seguito Tusp), un *corpus* normativo unitario che riordina in forma organica la copiosa produzione normativa che, nel tempo, ha disciplinato il settore.

Peraltro, il Tusp, a meno un anno dalla sua entrata in vigore, è stato oggetto di "correzioni" ad opera del d.lgs. 16 giugno 2017 n. 100[236].

Nella relazione relativa al 2016 è stata effettuata un'ampia disamina della disciplina sulle partecipate; in questa sede ci si limiterà, pertanto, a dar conto delle principali novità introdotte dal d.lgs. n. 100/2017, rinviando, per il resto, all'analisi normativa contenuta nel referto dello scorso anno.

4.1.2. Le novità introdotte dal d.lgs. n. 100/2017

Tra le novità introdotte dal decreto correttivo si segnala, in primo luogo, la modifica di alcuni dei termini previsti dal Tusp. In particolare: la scadenza per l'adeguamento degli statuti da parte delle società controllate dal 31 dicembre 2016 è stata posticipata al 31 luglio 2017 (art. 26, comma 1); il termine per la ricognizione straordinaria delle partecipazioni da parte delle pubbliche amministrazioni è stato prorogato al 30 settembre 2017, rispetto al all'originario termine del 23 marzo 2017 (art. 24); l'adeguamento alle disposizioni recate dall'art. 11, comma 8, ovvero il divieto per gli amministratori delle società in controllo pubblico di essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti, dal 23 marzo 2017 è stato posticipato al 31 luglio 2017 (art. 26, comma 10); infine, il periodo durante il quale è possibile non applicare le disposizioni del testo unico alle società in partecipazione pubblica che abbiano deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati

[236] L'intervento legislativo si era reso necessario a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016, con la quale era stata dichiarata l'illegittimità di alcune disposizioni contenute nella Legge 7 agosto 2015, n. 124 (cd legge delega), tra cui l'art. 18, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)*, *i*), *l*) e *m*), contenente la delega al Governo ad operare un riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni.

regolamentati è stato differito da dodici a diciotto mesi successivi all'entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2017 (art. 26, comma 4).

Il decreto correttivo è intervenuto anche sulle disposizioni in materia di personale, recate dall'art. 19.

Il comma 5, in particolare, stabilisce che le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle di personale, tenendo conto di quanto stabilito dall'art. 25 (ricognizione del personale in servizio), nonché delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale. Il decreto correttivo ha aggiunto tra gli elementi cui l'amministrazione socia deve a tal fine tener conto anche il settore in cui opera l'impresa ("*… tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera*")[237].

Inoltre, è stato previsto che, a seguito di processi di reinternalizzazione di funzioni e servizi in precedenza affidati ad una società in controllo, la spesa per il riassorbimento del relativo personale non rileva nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili e del parametro del contenimento di spesa personale, ai sensi dell'art. 1, comma 557-*quater*, l. n. 296/2006.

Il decreto correttivo è intervenuto, poi, su due scadenza sempre in materia di personale, ed in particolare: la ricognizione del personale in servizio da parte delle società controllate, originariamente prevista entro il 23 marzo 2017, è stata procrastinata al 30 settembre 2017 (art. 25, comma 1); l'efficacia della disposizioni relative alla mobilità di personale fra società partecipate (art. 1, commi da 565 a 568, l. n. 147/2013), inizialmente prorogate fino al 23 settembre 2016, è stata ulteriormente procrastinata fino alla data di pubblicazione del decreto ministeriale con cui verranno fissate le modalità di trasmissione degli elenchi degli esuberi di personale e, comunque, fino al 31 dicembre 2017 (art. 19, comma 9).

Tra le altre norme del Tusp incise dal correttivo si ricordano, infine, le seguenti:

- art. 4 "*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione delle partecipazioni pubbliche*": è stata inserita la possibilità che il Presidente della regione o della provincia autonoma deliberi l'esclusione totale o parziale dall'applicazione delle disposizioni di cui allo stesso art. 4 Tusp per le singole società;

[237] Per un approfondimento si rinvia al paragrafo sul personale.

- art. 5 "*Oneri di motivazione*": in sede di costituzione di nuove società o di acquisizione di nuove partecipazioni, la motivazione non deve più dar conto della possibile destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate;
- art. 11 "O*rgani amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico*": fermo restando che per dette società l'organo amministrativo è costituito, di norma, dall'amministratore unico, il correttivo introduce la possibilità che l'assemblea disponga che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione, composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dal codice civile;
- art. 14 "*Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*": viene sostituito il verbo "effettuare" con "sottoscrivere" (aumenti di capitale), al fine di evitare che le amministrazioni socie ricostituiscano il capitale sociale per ripianare le perdite, senza poi, per l'appunto, sottoscriverlo, con la conseguenza di una società solo apparentemente "solida", pur in assenza delle necessarie risorse finanziarie.

Corre ad ogni buon conto l'obbligo evidenziare che l'art. 21 del d.lgs. n. 100/2017, oltre a far salvi gli effetti già prodotti dal Tusp, specifica che le disposizioni recate dall'art. 24, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 175/2017 si applicano a decorrere dal 1° ottobre 2017 e che sono fatti salvi gli atti di esercizio dei diritti sociali di cui al predetto art. 24, comma 5, compiuti dal socio pubblico sino alla data di entrata in vigore del decreto correttivo.

4.1.3. La legislazione regionale

Già lo scorso anno era stata sottolineata l'esigenza di un maggior coordinamento tra la normativa recata dal Tusp e la disciplina regionale in materia. Sul punto, pertanto, si rimanda alla relazione relativa al rendiconto 2016.

In questa sede, si evidenzia che la Regione, in risposta ad una richiesta istruttoria circa eventuali iniziative assunte con riferimento all'attività di adeguamento della disciplina regionale rispetto a quella statale, ha così risposto:

"*Nel corso del 2017, sulla scorta della normativa nazionale, è stata adottata la deliberazione della Giunta regionale 18 aprile 2017, n. 385, con la quale sono stati impartiti gli indirizzi unitari alle direzioni coinvolte in merito al controllo analogo sugli atti principali degli organismi in house della Regione Toscana, con riguardo alle seguenti materie:*

- *piani o programmi di attività;*

- *bilancio preventivo economico;*
- *bilancio di esercizio;*
- *dotazione organica del personale;*
- *incarichi di consulenza;*
- *indirizzi per la gestione del patrimonio immobiliare;*
- *partecipazione a programmi comunitari nazionali.*

Infine, la Giunta regionale ha previsto, nella medesima deliberazione, di poter assegnare indirizzi annuali specifici su ulteriori ambiti e su altri atti assoggettabili al controllo nell'ambito della fase di programmazione delle attività nonché esercitare poteri di ispezione e di controllo previsti dalla normativa regionale di riferimento.

Inoltre, con deliberazione 9 novembre 2017, n. 1210, sono stati definiti gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, in merito alle spese di funzionamento, comprese quelle per il personale, nei confronti delle società a controllo pubblico, ai sensi dell'articolo 19, co. 5, d.lgs. 175/2016. Per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020, è stato individuato come obiettivo specifico il mantenimento delle spese di funzionamento allo stesso livello dell'esercizio precedente, mantenendo la possibilità di prevedere soluzioni più flessibili, al fine di valorizzare la correlazione tra il personale e la relativa spesa e l'attività prodotta, prevedendo anche la possibilità di una politica assunzionale espansiva purché compatibile con il principio di efficienza e con la realizzazione di economie di scala. Le azioni individuate per il raggiungimento di detto obiettivo sono sintetizzabili nei seguenti punti:

- *mantenimento costante delle spese generali con particolare attenzione alle spese per incarichi di consulenza e collaborazione e per l'utilizzo di altre forme flessibili di lavoro;*
- *divieto di assumere in presenza di squilibri gestionali e di risultati di esercizio negativi;*
- *necessità di autorizzazione dell'ente controllante prima di procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, interinale o altre forme temporanee, e solo per carenze temporanee o temporanee implementazione di servizi, previa verifica della sostenibilità economica dell'operazione e garantendo in ogni caso il complessivo equilibrio aziendale;*
- *divieto di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato nei limiti e nei modi previsti dall'articolo 25 del d.lgs. 175/20106;*
- *attenta gestione delle risorse per la contrattazione di secondo livello, salvi gli obblighi derivanti dalla contrattazione nazionale*".

La Regione, pertanto, ha dato attuazione alle norme recate dal Tusp e dal decreto correttivo, anche se non risulta che siano state conseguentemente adeguate le pertinenti fonti normative regionali.

4.2. Le partecipazioni nel rendiconto della Regione

4.2.1. Il valore delle partecipazioni nel Conto del patrimonio

Il d.lgs. n. 118/2011, come integrato e modificato dal d.lgs. n. 126/2014, prevede che Regioni ed enti locali adottino la contabilità finanziaria cui affiancano, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, in modo da garantire una rilevazione completa ed unitaria dei fatti gestionali.

Come rilevato dal Collegio dei revisori, la Regione ha adottato il sistema economico-patrimoniale a partire dall'esercizio 2016. Nel corso dell'esercizio 2017 è proseguita l'attività di ricognizione e stima del patrimonio regionale, nonché quella di aggiornamento dello Stato patrimoniale iniziale di apertura all'1 gennaio 2017, come previsto dal d.lgs. n. 118/2011, allegato 4/3 "*Principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale*", punto 9.2.

Con riferimento ai criteri di valutazione delle poste dello Stato Patrimoniale, l'allegato 4/3 citato (par. 6.1.3.) chiarisce che le partecipazioni in società controllate e partecipate devono essere valutate in base al "metodo del patrimonio netto" di cui all'art. 2426 n. 4 c.c.[238].

---

[238] C.c. art. 2426. Criteri di valutazione: "*Nelle valutazioni devono essere osservati i seguenti criteri: 1) le immobilizzazioni sono iscritte al costo di acquisto o di produzione. Nel costo di acquisto si computano anche i costi accessori. Il costo di produzione comprende tutti i costi direttamente imputabili al prodotto. Può comprendere anche altri costi, per la quota ragionevolmente imputabile al prodotto, relativi al periodo di fabbricazione e fino al momento dal quale il bene può essere utilizzato; con gli stessi criteri possono essere aggiunti gli oneri relativi al finanziamento della fabbricazione, interna o presso terzi; le immobilizzazioni rappresentate da titoli sono rilevate in bilancio con il criterio del costo ammortizzato, ove applicabile;*
2) il costo delle immobilizzazioni, materiali e immateriali, la cui utilizzazione è limitata nel tempo deve essere sistematicamente ammortizzato in ogni esercizio in relazione con la loro residua possibilità di utilizzazione. Eventuali modifiche dei criteri di ammortamento e dei coefficienti applicati devono essere motivate nella nota integrativa;
3) l'immobilizzazione che, alla data della chiusura dell'esercizio, risulti durevolmente di valore inferiore a quello determinato secondo i numeri 1) e 2) deve essere iscritta a tale minore valore. Il minor valore non può essere mantenuto nei successivi bilanci se sono venuti meno i motivi della rettifica effettuata; questa disposizione non si applica a rettifiche di valore relative all'avviamento.
Per le immobilizzazioni consistenti in partecipazioni in imprese controllate o collegate che risultino iscritte per un valore superiore a quello derivante dall'applicazione del criterio di valutazione previsto dal successivo numero 4) o, se non vi sia obbligo di redigere il bilancio consolidato, al valore corrispondente alla frazione di patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio dell'impresa partecipata, la differenza dovrà essere motivata nella nota integrativa;
4) le immobilizzazioni consistenti in partecipazioni in imprese controllate o collegate possono essere valutate, con riferimento ad una o più tra dette imprese, anziché secondo il criterio indicato al numero 1), per un importo pari alla corrispondente frazione del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio delle imprese medesime, detratti i dividendi ed operate le rettifiche richieste dai princìpi di redazione del bilancio consolidato nonché quelle necessarie per il rispetto dei princìpi indicati negli articoli 2423 e 2423-bis.

Il medesimo allegato afferma, altresì, che "*Ai fini della redazione del proprio rendiconto, gli enti devono esercitare tutte le possibili iniziative e pressioni nei confronti delle proprie società controllate al fine di acquisire lo schema di bilancio di esercizio o di rendiconto predisposto ai fini dell'approvazione, necessario per l'adozione del metodo del patrimonio netto.*
Nei confronti società partecipate anche da altre amministrazioni pubbliche, è necessario esercitare le medesime iniziative e pressioni unitamente alle altre amministrazioni pubbliche partecipanti.

Nel caso in cui non risulti possibile acquisire il bilancio di esercizio o il rendiconto (o i relativi schemi predisposti ai fini dell'approvazione) la partecipazione è iscritta nello stato patrimoniale al costo di acquisto".

Sulla base di tali premesse, nello Stato Patrimoniale della Regione, "*le partecipazioni azionarie in società controllate sono registrate tra le immobilizzazioni finanziarie ed iscritte ad un valore pari alla quota di patrimonio netto della società partecipata corrispondente alla quota di capitale sociale versato dalla Regione Toscana. Le partecipazioni azionarie in società non controllate sono state valutate al costo di acquisto ridotto delle perdite durevoli di valore*"[239].

Le società controllate e partecipate vengono, quindi, di norma iscritte utilizzando il criterio del patrimonio netto; laddove non sia disponibile il bilancio o il rendiconto della società, è possibile far ricorso al criterio del costo.

Tale lettura pare peraltro confermata dalla Commissione Arconet[240] nella seduta del 16 maggio 2018. In tale occasione, la Commissione ha ritenuto che nei casi in cui non sia possibile acquisire in tempi utili il bilancio di esercizio della partecipata o della controllata (o i relativi schemi predisposti ai fini dell'approvazione), al fine di garantire la costanza dei criteri di valutazione nel tempo e la loro confrontabilità, *"fermo restando il criterio del*

Quando la partecipazione è iscritta per la prima volta in base al metodo del patrimonio netto, il costo di acquisto superiore al valore corrispondente del patrimonio netto riferito alla data di acquisizione o risultante dall'ultimo bilancio dell'impresa controllata o collegata può essere iscritto nell'attivo, purché ne siano indicate le ragioni nella nota integrativa. La differenza, per la parte attribuibile a beni ammortizzabili o all'avviamento, deve essere ammortizzata.
Negli esercizi successivi le plusvalenze, derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto, rispetto al valore indicato nel bilancio dell'esercizio precedente sono iscritte in una riserva non distribuibile;(… omissis…)."

[239] Nota integrativa allo stato patrimoniale e al conto economico. Anche lo scorso anno era stato utilizzato il medesimo criterio.

[240] L'articolo 3-*bis* del d.lgs. n. 118/2011, corretto e integrato dal d.lgs. n. 126/2014, ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze la Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (Commissione Arconet) con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali (esclusi gli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale) e di aggiornare gli allegati al titolo primo del d.lgs. n. 118/2011 in relazione al processo evolutivo delle fonti normative che concorrono a costituirne il presupposto, alle esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici, nonché al miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali.

patrimonio netto per la valutazione delle partecipazioni in enti e società controllate e partecipate, (…) [si]condivide la decisione di prevedere l'applicazione definitiva del criterio del costo storico nei casi in cui non sia possibile acquisire il bilancio di esercizio della controllata o partecipata (o i relativi schemi predisposti ai fini dell'approvazione). Per le partecipazioni per le quali non sia stato sostenuto un costo di acquisto, nei casi dell'impossibilità di acquisire il bilancio di esercizio della controllata o partecipata (o i relativi schemi predisposti ai fini dell'approvazione), si applica definitivamente il criterio del patrimonio netto dell'esercizio di primo inserimento delle partecipazioni nello stato patrimoniale della capogruppo"[241].

Pur nella consapevolezza che la tempistica dell'approvazione dei bilanci da parte delle società è tale per cui detti documenti non sono sempre già disponibili nel momento in cui l'amministrazione socia è chiamata a redigere il proprio rendiconto, non si può non ricordare che lo stesso allegato 4/3 – proprio a tal fine – dispone che "*Ai fini della redazione del proprio rendiconto, gli enti devono esercitare tutte le possibili iniziative e pressioni nei confronti delle proprie società controllate al fine di acquisire lo schema di bilancio di esercizio o di rendiconto predisposto ai fini dell'approvazione, necessario per l'adozione del metodo del patrimonio netto*".

Ciò posto, qualora il ricorso al criterio del costo sia stato determinato dalla mancata disponibilità dei bilanci delle società partecipate e controllate, sarebbe stato opportuno indicare tale circostanza; del pari, laddove si sia invece trattato di una precisa scelta contabile, considerato che si tratta di una forma di deroga rispetto al criterio ordinariamente previsto, sarebbe stato opportuno, anche in tal caso, darne conto[242].

Peraltro, pur essendo i due criteri valutativi delle partecipazioni astrattamente equivalenti, non va trascurata, sul punto, la ricordata l'interpretazione data alla disposizione dalla Commissione Arconet.

Sul punto, la Regione, in sede di contraddittorio, ha precisato: "*Per quanto riguarda la valutazione delle partecipazioni si evidenza quanto segue: i valori iscritti nel Rendiconto sono stati determinati secondo le disposizioni dell'art. 2426 cod. civ e le indicazioni dei principi contabili OIC n. 20 " Patrimonio netto" e n. 21 "Titoli e partecipazioni"*[243] *richiamati dal d. lgs 118/2011*

---

[241] Anche al fine di consentire ulteriori approfondimenti, la Commissione ha rinviato l'approvazione della stesura definitiva alla successiva riunione (fissata per il 13/06/2018, della quale non era disponibile il resoconto al momento della stesura del presente paragrafo). La commissione si è occupata del problema anche nella seduta del 19/10/2016, con riferimento al consolidato.

[242] Tale questione non pare essere stata affrontata dall'organo di revisione.

[243] L'allegato 4/3 richiama i principi contabili OIC 17 "*Bilancio consolidato e metodo del patrimonio netto*" e 21 "*Partecipazioni*".

all'allegato 4/3 al punto 6.1.3 "Immobilizzazioni finanziarie". Per alcune partecipazioni non disponendo del costo di acquisto o del valore peritale si è proceduto a valutare la partecipazione al valore nominale. Con riferimento alle partecipazioni in società collegate e controllate la valutazione è stata fatta in base alla frazione di patrimonio netto quale risultava dell'ultimo bilancio approvato".

Tutto ciò premesso, preme dar conto che le immobilizzazioni finanziarie sono passate da 472,61 milioni di euro nel 2016 a 453,75 milioni di euro nel 2017; in detto contesto, il valore delle partecipazioni possedute in società controllate e partecipate passa dai 270.911.220 euro del 2016 ai 269.496.270 euro del 2017. Nella Nota integrativa allo Stato patrimoniale tale dato viene motivato quale effetto dell'applicazione del metodo del patrimonio netto.

Da un punto di vista più propriamente descrittivo, la composizione del portafoglio azionario della Regione è rimasto sostanzialmente invariato rispetto allo scorso anno; le uniche variazioni intervenute nel corso del 2017 riguardano l'acquisizione delle ulteriori quattro società energetiche (Publies S.r.l., Publicontrolli S.r.l., Sevas - Società Elettrica Val di Servio S.r.l., Eams – Agenzia Energetica della Provincia di Massa Carrara S.r.l.) nelle quali la Regione Toscana è subentrata, a far data dal 1° gennaio 2017, a seguito del trasferimento dalle province delle funzioni in materia ambientale.

Allo stato, dunque, la Regione possiede azioni in società dei seguenti settori:

- fieristico-espositivo: Internazionale Marmi e Macchine S.p.a. (36,40 per cento), Firenze Fiera S.p.a. (31,95 per cento), Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. (39,88 per cento);
- finanziario e creditizio: Fidi Toscana S.p.a. (46,28 per cento) e Banca popolare etica S.c.a.r.l. (0,05 per cento);
- trasporti e infrastrutture: Alatoscana S.p.a. (51,05 per cento), Interporto Toscano "A. Vespucci" S.p.a. (23,56 per cento), Interporto Toscana Centrale S.p.a. (12,51 per cento), Seam Società Esercizio Aeroporto della Maremma S.p.a. (7,08 per cento), Toscana Aeroporti S.p.a. (5,03 per cento), Italcertifer S.p.a. (11 per cento);
- termale: Terme di Casciana S.p.a. (75,66 per cento), Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. (73,81 per cento), Terme di Montecatini S.p.a. (67,12 per cento);
- ricerca, innovazione, tecnologia: Arrr – Agenzia Regionale Recupero Risorse S.p.a. (100 per cento), Consorzio Pisa Ricerche S.c.a.r.l. (procedura fallimentare in corso) (3,85 per cento), Cet Società Consortile Energia Toscana S.c.a.r.l. (0,51 per cento);
- sviluppo economico: Sviluppo toscana S.p.a. (100 per cento);

- ambiente: Artel Energia S.r.l. (100 per cento), Apea - Agenzia Provinciale per l'Energia, Ambiente e sviluppo sostenibile S.r.l. (72,30 per cento), Aep - Agenzia energetica Provincia di Pisa S.r.l. (54,03 per cento), Agenzia fiorentina per l'energia S.r.l. (93,45 per cento), Energy Agency of Livorno Province S.r.l. (89,33 per cento), Publies – Energia Sicura S.r.l. (88,24 per cento), Publicontrolli S.r.l. (100 per cento), Sevas S.r.l. (67,68 per cento), Eams S.r.l. (57,59 per cento).

La Regione possiede altresì partecipazioni indirette, per il tramite di sue società partecipate o controllate, in vari settori: termale (Bagni di Casciana S.r.l., Gestioni Complementari Termali S.r.l., Terme di Chianciano S.p.a.), finanziario (S.i.c.i. S.p.a., Fin.Pa.S. S.r.l.), ricerca (Pont-Tech s.c.r.l., Biofund S.p.a.), sviluppo economico (Polo Navacchio S.p.a., Grosseto sviluppo S.p.a., Patto 2000 s.c.r.l., Destination Florence and Visitors Bureau s.c.r.l.).

4.2.2. Gli esiti della verifica dei crediti e dei debiti reciproci con le società partecipate e controllate

L'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, prevede che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto dell'ente illustri anche "*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*". Il medesimo articolo inoltre prevede che, in caso di discordanze, l'ente assuma 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.

Merita richiamare quanto in proposito affermato dalla Sezione delle Autonomie in merito alla funzione dell'adempimento previsto dall'art. 11 cit., nonché al ruolo dell'asseverazione da parte dei revisori (sia dell'ente che delle società): *"La disposizione dettata dall'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011, 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.

Fermo restando la responsabilità dell'organo esecutivo dell'ente territoriale, tenuto a redigere la relazione sulla gestione allegata al rendiconto e, quindi, ad illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori.

L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio, senza previsione di compensi aggiuntivi.

In caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale segnala tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che 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 (art. 11, co. 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011).
(…) In caso di mancata individuazione, nello statuto della società a responsabilità limitata o del consorzio, di un organo di controllo, spetta all'ente territoriale socio individuare, all'interno dell'organismo, il soggetto chiamato ad asseverare la nota informativa attestante i reciproci rapporti debitori e creditori, senza previsione di compensi aggiuntivi".

La Regione Toscana ha individuato gli enti strumentali e le società partecipate e controllate facenti parte del "gruppo amministrazione pubblica" della Regione Toscana ai sensi degli artt. 11-*ter* e 11-*quater* del d.lgs. n. 118/2011, mediante la delibera di Giunta regionale n. 1265 del 12 dicembre 2016.

Con riferimento alle società controllate, sono state individuate le seguenti: Arrr S.p.a., Sviluppo Toscana S.p.a., Logistica Toscana Scarl in liquidazione, Alatoscana S.p.a., Apea S.r.l., Ar.tel. S.r.l., Ealp. S.r.l., A.f.e. S.r.l., Aep S.r.l., Fidi Toscana S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Firenze Fiera S.p.a. e Firenze Convention and Visitors bureau Scarl, Terme di Casciana S.p.a. e Bagni di Casciana S.r.l., Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., Terme di Montecatini S.p.a. e Gestioni Complementari Termali S.r.l., Arezzo Fiere e Congressi S.p.a., Firenze Fiera S.p.a. e Firenze Convention and Visitors bureau Soc. Coop. a r.l.

Non risultano, invece, società partecipate, in quanto la Regione non è titolare di partecipazioni in società a totale partecipazione pubblica affidataria di servizi pubblici locali[244].

Rispetto allo scorso anno, non si rilevano, al riguardo, differenze di particolare rilievo e la Regione ha dato conto delle relative risultanze in maniera sintetica ma puntuale.

Anche per il 2017, gli scostamenti registrati riguardano per lo più i crediti delle società verso la Regione, derivanti, in particolare, dal regime Iva (c.d. *split payment*), dalla gestione di contributi, nonché dal diverso regime contabile (es. riaccertamento dei residui).

La situazione di Fidi Toscana S.p.a. continua ad essere la più complessa: oltre alle poste relative a crediti per prestazioni svolte dalla società a favore della Regione ed a prestiti subordinati a favore dei soci (misure Liquidità, Investimenti, Imprenditoria Femminile e Progetto Giovani; Nuova Emergenza Economica), risultano per tale società circa 146.000 euro di "altri crediti" verso la Regione, rispetto ai quali l'ente socio ha disposto ulteriori accertamenti; la Regione, dal canto suo, vanta residui attivi verso la società per circa 5 milioni di euro.

Come per lo scorso anno, non sono state acquisite le asseverazioni per tutti gli enti e le società. Nella stessa Relazione sulla gestione, viene dato conto che "*Le asseverazioni sottoscritte dai revisori sono conservate agli atti di ufficio e si riferiscono alla maggior parte degli enti e società oggetto della presente informativa*".

Parimenti, nella Relazione annuale del Presidente della Regione per l'anno 2017 viene dato conto che "*… le asseverazioni ricevuto dai rispettivi organi di controllo non sono state allegate alla nota informativa al rendiconto 2017 ma risultano depositate agli atti negli uffici regionali competenti. Si precisa altresì che per taluni enti non sono pervenute ad oggi le relative asseverazioni ed in particolari per le seguenti società: Fidi toscana S.p.a., Società Terme di Montecatini S.p.a., Gestioni Complementari Termali S.r.l., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.*".

Anche l'organo di revisione contabile, nella relazione al rendiconto, prende atto che il processo di riconciliazione crediti/debiti non è ancora concluso con riferimento alle società Terme di Montecatini S.p.a., Gestioni Complementari Termali S.r.l., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. e Fidi Toscana S.p.a. Per tali società non era infatti ancora pervenuta l'asseverazione

[244] Il comma 3 dell'art. 11-*quinquies* d.lgs n. 118/2011 dispone che "*In fase di prima applicazione del presente decreto, con riferimento agli esercizi 2015 - 2017, per società partecipata da una regione o da un ente locale, si intende la società a totale partecipazione pubblica affidataria di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale, indipendentemente dalla quota di partecipazione*".

dei rispettivi organi di revisione, ragione per la quale il Collegio ha segnalato al Presidente della Giunta regionale la necessità di assumere senza indugio, e comunque, non oltre il termine previsto dall'art. 11 sopra citato, i provvedimenti necessari ai fini della completa riconciliazione delle posizioni.

Il Collegio dei revisori, nella stessa sede, dà atto di aver rilasciato, in data 7 maggio 2018, giudizio positivo con apposita asseverazione in relazione all'adempimento di cui al più volte citato art. 11, comma 6, lett. j).

4.2.3. Il fondo per la copertura perdite di società partecipate

Il fondo perdite per le società partecipate è disciplinato dall'art. 21 del Tusp, il quale sostanzialmente riproduce la pregressa disciplina recata dall'art. 1, commi 550 e seguenti, della l. n. 147/2013.

L'art. 21 dispone per il caso in cui la società partecipata presenti un risultato di esercizio negativo, prevedendo che, in tale ipotesi, le amministrazioni socie che adottano la contabilità finanziaria accantonino nell'anno successivo, in apposito fondo vincolato, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione[245]. L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione ovvero il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti, l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.

Nel rendiconto della Regione il fondo perdite partecipate è pari a circa 4.300.000 euro.

Si osserva che in fase di bilancio di previsione il fondo si attestava su poco più di 1.840.000 euro; successivamente la posta è stata elevata a circa 4.300.000 a seguito di intervento dei revisori. In sede di rendiconto 2017, la Regione ha deciso di considerare solo la quota di competenza 2017, al netto di quella derivante dal rendiconto 2016.

[245] Nel caso, meno frequente, in cui le amministrazioni socie adottino la contabilità civilistica, nel corso dell'esercizio successivo le stesse devono adeguare il valore della partecipazione all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata, ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore.

4.2.4. I trasferimenti alle società partecipate

I trasferimenti effettuati dall'ente a favore delle varie partecipate e controllate sono riepilogati, per una visione d'assieme, nella tabella riportata più avanti, nella quale sono indicati i dati relativi alle annualità 2016 e 2017 distintamente tra trasferimenti in conto capitale e in conto esercizio, a loro volta ulteriormente distinti tra somme impegnate e somme liquidate.

La Regione, in occasione dell'invio dei dati, ha così motivato l'aumento delle risorse stanziate nel corso del 2017: "*Per ogni anno i dati sono afferenti alle risorse impegnate e liquidate con riferimento al 31/12 dell'anno considerato. Va evidenziato che l'aumento delle risorse impegnate e liquidate nel 2017, in merito ai trasferimenti in conto esercizio, è dovuto alla conclusione del processo di subingresso della Regione Toscana nelle società energetiche a seguito del riordino delle funzioni provinciali, che ha visto il trasferimento in capo alla Regione delle funzioni ambientali in materia di controlli delle caldaie. Questa operazione ha comportato un incremento della spesa corrente di circa 8,67 ml di euro, spesa sostanzialmente coperta con gli introiti dei bollini pagati dall'utenza. Mentre per quanto riguarda l'incremento dei trasferimenti in conto capitale relativi a Sviluppo Toscana S.p.a. e Fidi Toscana S.p.a., si tratta in gran parte di trasferimenti per fondi in gestione afferenti a misure di sostegno alle imprese*".

Ad integrazione di ciò, si evidenzia che l'art. 23 della l.r. n. 68/2017 ha disposto la sostituzione dell'art. 19 l.r. n. 40/2017, il quale adesso così dispone: "*Al fine di tutelare il completamento del progetto "Centro per la ricerca e l'alta formazione a servizio del distretto tessile pratese" (Creaf), la Giunta regionale è autorizzata a sottoscrivere un aumento di capitale o, nelle more di questo, ad effettuare un versamento in conto futuro aumento di capitale nella società Sviluppo Toscana S.p.a., fino ad un importo massimo di euro 8.000.000,00, finalizzato all'acquisizione dell'immobile destinato ad accogliere il Creaf attraverso la presentazione di una proposta di concordato ai sensi dell'articolo 124 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) o altro strumento previsto dalla legge fallimentare, in relazione al fallimento della società Creaf S.r.l. (…)*"[246].

[246] L.r. n. 6 dicembre 2017, n. 68 ("*Interventi normativi relativi alla terza variazione al bilancio di previsione 2017-2019. Modifiche alle leggi regionali 88/1998, 65/2010, 23/2012, 77/2012, 77/2013, 14/2014, 86/2014, 82/2015, 85/2016, 89/2016, 16/2017, 40/2017, 53/2017*"): Art. 23 "*Versamento in favore della società Sviluppo Toscana S.p.a. Sostituzione dell'articolo 19 della l.r. 40/2017*":

La relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento alla relativa proposta di legge chiarisce che tale intervento si pone nel quadro delle azioni volte a portare a conclusione il progetto di ricerca avviato mediante la società Centro Ricerche ed Alta Formazione S.r.l., a totale partecipazione pubblica; in particolare, la modifica dell'articolo 19 della l.r. n. 40/2017 si è resa necessaria anche a seguito delle osservazioni pervenute dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sul testo originario della norma, chiarendo la natura di dotazione in conto capitale e gli obiettivi dell'erogazione a favore della società Sviluppo Toscana S.p.a., escludendone la natura di aiuto di Stato.

Nella relazione si legge: "*La società "Centro Ricerche ed Alta Formazione S.r.l." (di seguito C.R.e.A.F. S.r.l.) è una società a totale partecipazione pubblica (Comune di Prato, Comune di Montemurlo, Comune di Carmignano, Comune di Vaiano, Comune di Poggio a Caiano, Comune di Vernio, Comune di Cantagallo e la Provincia di Prato che detiene l'81,69 per cento del capitale sociale, rappresentando l'azionista di maggioranza) appositamente costituita per favorire lo sviluppo della ricerca e formazione del distretto tessile pratese. In relazione a tale finalità, essa è*

"1. *L'articolo 19 della legge regionale 1° agosto 2017, n. 40 (Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2017-2019. Modifiche alle leggi regionali 29/2009, 59/2009, 55/2011, 77/2013, 86/2014, 82/2015, 89/2016 e 16/2017), è sostituito dal seguente*:
"*Art. 19 Versamento in favore della società Sviluppo Toscana S.p.a.*
1. Al fine di tutelare il completamento del progetto "Centro per la ricerca e l'alta formazione a servizio del distretto tessile pratese" (Creaf), la Giunta regionale è autorizzata a sottoscrivere un aumento di capitale o, nelle more di questo, ad effettuare un versamento in conto futuro aumento di capitale nella società Sviluppo Toscana S.p.a., fino ad un importo massimo di euro 8.000.000,00, finalizzato all'acquisizione dell'immobile destinato ad accogliere il Creaf attraverso la presentazione di una proposta di concordato ai sensi dell'articolo 124 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) o altro strumento previsto dalla legge fallimentare, in relazione al fallimento della società Creaf s.r.l.
2. La presentazione della proposta di concordato fallimentare di cui al comma 1, è subordinata alla sottoscrizione di un accordo di programma tra la Regione Toscana, la Provincia di Prato ed il Comune di Prato, con il quale Provincia e Comune si impegnano a finanziare gli oneri per il completamento e la gestione del progetto per un periodo di almeno cinque anni.
3. La società Sviluppo Toscana S.p.a. è autorizzata a presentare la proposta di concordato fallimentare nei limiti dell'importo dell'attivo patrimoniale risultante dagli atti del fallimento, previa presentazione alla Regione di una analisi di fattibilità economico-finanziaria relativa ai costi di completamento dell'intervento e di gestione su base triennale con proiezione quinquennale.
4. La Giunta regionale è autorizzata ad adottare tutti gli atti necessari per il positivo completamento della procedura di concordato fallimentare, anche attraverso la rinuncia ad una parte del credito vantato dalla Regione nei confronti della società Creaf s.r.l. La convenienza della rinuncia è valutata rispetto a quanto potenzialmente realizzabile in base all'attivo patrimoniale risultante dagli atti del fallimento, e in particolare in caso di alienazione dell'immobile al valore della perizia giurata assunta dalla procedura fallimentare.
5. L'aumento di capitale a favore della società Sviluppo Toscana S.p.a. è determinato con riferimento alla definitiva quantificazione economico-finanziaria derivante dalla procedura fallimentare, oltre oneri accessori derivanti dalla procedura stessa.
6. Per l'attuazione di quanto previsto al presente articolo, è autorizzata la spesa massima di euro 8.000.000,00 per l'anno 2017, cui si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 14 "Sviluppo Economico e Competitività", Programma 01 "Industria, PMI e Artigianato", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio di previsione 2017 - 2019, annualità 2017.".

stata destinataria di contributi derivanti da fondi nazionali (Delibera Cipe n. 76/2002, Delibera Cipe n. 17/2003, Delibera Cipe 35/05) e regionali, concessi dalla Regione Toscana per la realizzazione dell'intervento "Centro per la ricerca e l'alta formazione a servizio del distretto tessile pratese". Tali contributi sono stati oggetto di revoca e sul bilancio regionale esistono accertamenti che registrano crediti nei confronti della società Creaf. Tali accertamenti ammontano a complessivi euro 10.093.355,41 di cui euro 7.226.618,51 di competenza anno 2017 ed euro 2.866.737,90 in conto residui 2016. Con sentenza del 02/2017 (n. 24/2017) il Tribunale di Prato ha dichiarato il fallimento della Società. Valutata la strategicità dell'intervento, con Decisione di GR. n. 16 del 3/4/2017, la Regione Toscana ha stabilito di predisporre gli atti necessari e di attivare le procedure idonee ad un'adeguata tutela del suddetto progetto. Detti atti saranno predisposti secondo quanto emergerà dai provvedimenti adottati dal Tribunale di Prato, anche sulla base dell'esame dello stato passivo della Società depositato dal curatore fallimentare, al momento all'esame del comitato dei creditori (…). La dotazione massima di 8 milioni di euro non è finalizzata al salvataggio / ristrutturazione di un'impresa in difficoltà, in violazione delle norme sugli aiuti di Stato, bensì alla salvaguardia ed al completamento del progetto che la società Creaf S.r.l. avrebbe dovuto realizzare. Infatti, le risorse stanziate sono destinate a Sviluppo Toscana quale aumento di capitale o, nelle more di questo, quale versamento in conto futuro aumento di capitale, così che tale società possa presentare alla procedura fallimentare la sua proposta di concordato (nella misura massima quantificata nel valore dell'attivo patrimoniale risultante dal fallimento) con conseguente acquisto dell'immobile su cui ricade il progetto stesso. Rispetto alla norma contenuta nella legge regionale 1 agosto 2017, n. 40, la nuova quantificazione dell'importo a carico del bilancio regionale (oggi prevista in euro 8.000.000,00) deriva dalle informazioni disponibili in merito ai valori attribuiti agli elementi dell'attivo patrimoniale oltre agli oneri accessori connessi all'acquisto dell'immobile".

Tab. 99 - Oneri a carico della Regione Toscana per trasferimenti alle società partecipate. (in euro)

Società	Onere per trasferimenti in conto capitale (impegnato 2016)	Onere per trasferimenti in conto capitale (pagato 2016)	Onere per trasferimenti in conto esercizio (impegnato 2016)	Onere per trasferimenti in conto esercizio (pagato 2016)	Onere per trasferimenti in conto capitale (impegnato 2017)	Onere per trasferimenti in conto capitale (pagato 2017)	Onere per trasferimenti in conto esercizio (impegnato 2017)	Onere per trasferimenti in conto esercizio (pagato 2017)
Agenzia energetica provincia pisa S.r.l.							692.000	576.000
Agenzia fiorentina per l'energia S.r.l.			583.000				1.088.000	997.000
Agenzia regionale recupero risorse spa			886.000	736.000			912.000	760.000
Alatoscana spa			671.000	101.000	1.070.000	485.000		
Apea S.r.l.			492.000				1.253.000	1.044.000
Arezzo fiere e congressi S.r.l.			86.000	6.000	9.000			
Artel energia S.r.l.			232.000	232.000			549.000	503.000
Banca popolare etica scarl								
Cet scarl			18.000	11.000			6.000	6.000
Eams S.r.l.							454.000	378.000
Energy agency of livorno province S.r.l.							596.000	547.000
Fidi toscana spa	21.737.000	21.735.000			27.664.000	23.650.000		
Firenze fiera spa	485.000	46.000			381.000	213.000		

(segue)

Società	Onere per trasferimenti in conto capitale (impegnato 2016)	Onere per trasferimenti in conto capitale (pagato 2016)	Onere per trasferimenti in conto esercizio (impegnato 2016)	Onere per trasferimenti in conto esercizio (pagato 2016)	Onere per trasferimenti in conto capitale (impegnato 2017)	Onere per trasferimenti in conto capitale (pagato 2017)	Onere per trasferimenti in conto esercizio (impegnato 2017)	Onere per trasferimenti in conto esercizio (pagato 2017)
Internazionale marmi e macchine carrara spa			11.000	11.000				
Interporto della toscana centrale spa								
Interporto toscano a. Vespucci spa			1.000		1.000			
Italcertifer spa								
Publicontrolli S.r.l.							793.000	727.000
Publies S.r.l.							2.068.000	1.723.000
Seam spa								
Sevas controlli S.r.l.							1.177.000	981.000
Sviluppo toscana spa	66.913.000	28.690.000			80.991.000	30.573.000		
Terme di casciana spa								
Terme di chianciano immobiliare spa								
Terme di								
Montecatini spa								
Toscana aeroporti spa			10.000	2.000				
Totale	**89.134.000**	**50.885.000**	**2.999.000**	**1.098.000**	**110.196.000**	**54.921.000**	**9.589.000**	**8.244.000**

Fonte: Regione Toscana.

4.2.5. Elenco garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione Toscana

Ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. l), del d.lgs. n. 118/2011, la relazione sulla gestione allegata al Rendiconto deve contenere anche "*… l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'ente a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, con l'indicazione delle eventuali richieste di escussione nei confronti dell'ente e del rischio di applicazione dell'art. 3, comma 17 della legge 24 dicembre 2003, n. 350*".

Si ricorda, infatti, che in base al combinato disposto dei commi 16 e 17 del citato art. 3, ai sensi dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e che costituiscono indebitamento "*…l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie, l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni derivate di swap (cosiddetto upfront), le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia. Inoltre, costituisce indebitamento il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario. Dal 2015, gli enti di cui al comma 16 rilasciano garanzie solo a favore dei soggetti che possono essere destinatari di contributi agli investimenti finanziati da debito e per le finalità definite dal comma 18. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio*".

Inoltre, a mente dell'art. 14, comma 5, Tusp "*Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482 ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di*

investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni.(…)".

Nel caso di specie, la Regione ha prestato due fidejussioni: una per Interporto Toscano "A. Vespucci" S.p.a., a favore di Monte dei Paschi di Siena Banca per l'impresa S.p.a. con importo all'1 gennaio 2017 pari a euro 9 milioni e con successivo svincolo per euro 3 milioni; l'altra per l'Autorità Portuale di Piombino a favore della Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. per un valore di euro 65 milioni.

Già nel precedente referto la Sezione aveva sottolineato, in proposito, la perdurante situazione in perdita della società Interporto Toscano.

4.3. Reclutamento e gestione del personale nelle società partecipate direttamente dalla Regione

Le procedure di assunzione del personale delle società partecipate hanno ricevuto una specifica regolamentazione normativa solo nel 2008[247]. Con l'art. 18 del d.l. n. 112/2008, infatti, il legislatore ha per la prima volta disciplinato le modalità di reclutamento del personale ed il conferimento di incarichi per le società partecipate da pubbliche amministrazioni, prevedendo due distinti modelli: le società a totale partecipazione pubblica e che gestivano servizi pubblici erano tenute ad adottare regolamenti rispettosi dei principi di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001; le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo, invece, dovevano conformare i propri regolamenti ai principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità, anche di derivazione comunitaria. Il riferimento ai principi di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001 era stato, poi, ribadito dal d.l. n. 1/2012 (art. 25 comma 6) con riferimento alle società *in house*.

Il d.lgs. 9 agosto 2016, n. 175 (in seguito Tusp) (art. 28, comma 1, lett. g) ha abrogato le disposizioni sopra citate ed ha dettato una nuova disciplina, che distingue tra società a controllo pubblico e società semplicemente partecipate, senza alcun riferimento al tipo di attività sociale svolta[248].

---

[247] In epoca antecedente l'entrata in vigore del d.l. n. 112/2008, stante il vuoto normativo, le società a partecipazione pubblica potevano ricorrere all'assunzione di personale secondo le regole del diritto privato.

[248] L. 07/08/2015, n. 124 "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" - Art. 18. "*Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche*": "*1. Il decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche è*

Secondo l'attuale assetto, mentre per le società partecipate ma non controllate trovano integrale applicazione le norme civilistiche in materia di rapporto di lavoro[249], per le società controllate la disciplina privatistica risulta recessiva rispetto alle eccezioni previste dallo stesso Tusp, in riferimento, ad esempio, alle modalità di reclutamento (art. 19 commi 1-4), alle politiche retributive ed ai limiti di trattamento economico per dipendenti e dirigenti (art. 11 commi 6 e 10).

Con specifico riferimento alle modalità di reclutamento del personale, l'art. 19 si pone in parziale continuità con la previgente disciplina.

Il Tusp unifica le ipotesi di cui all'art. 18 commi 1 e 2 del d.l. n. 112/2008, disponendo che le società a controllo pubblico (a prescindere dal fatto che gestiscano o meno servizi pubblici locali) sono tenute ad adottare regolamenti interni sulle modalità di assunzione del personale che si adeguino sia ai principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, imparzialità e pubblicità, a quelli previsti dall'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001. Si tratta, dunque, di proceure di evidenza pubblica che le stesse società sono tenute a riversare in regolamenti *ad hoc*, da adottare ai sensi della norma richiamata[250].

Le principali novità dell'art. 19 si colgono, invece, in due delle previsioni ivi contenute, che hanno colmato una lacuna presente nella pregressa normativa che aveva dato luogo ad orientamenti giurisprudenziali contrapposti: l'art. 19 dispone, infatti, che, in mancanza di un

---

adottato al fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza, con particolare riferimento al superamento dei regimi transitori, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 16:
(… omissis …)
e) razionalizzazione dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi, tenendo conto delle distinzioni di cui alla lettera a) e introducendo criteri di valutazione oggettivi, rapportati al valore anche economico dei risultati; previsione che i risultati economici positivi o negativi ottenuti assumano rilievo ai fini del compenso economico variabile degli amministratori in considerazione dell'obiettivo di migliorare la qualità del servizio offerto ai cittadini e tenuto conto della congruità della tariffa e del costo del servizio;
(… omissis …)".

[249] Tale conclusione parrebbe supportata dal chiaro ambito soggettivo dell'art. 19 citato (società a controllo pubblico), nonché da quanto disposto dall'art. 1 comma 3 Dlgs. n. 175/2016, a mente del quale "*Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato*".

[250] È utile ricordare che la giurisprudenza, soprattutto nel vigore della precedente disciplina, recata dal d.l. n. 112/2008, è risultata ondivaga, talora estendendo alle società controllate l'obbligo del concorso ai fini del reclutamento (si veda ad esempio, Cass. Civ., sez. lavoro, n. 3621/2018), talaltra negando detto obbligo (recentemente, Cassazione Sezioni Unite, sentenza n. 7759/2017: "*…con il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 19 si sono ribaditi i principi della normativa del 2008 in ordine al reclutamento del personale da parte delle società a controllo pubblico, … che comunque mostra l'intenzione del legislatore di non obbligare le società a controllo pubblico ad indire pubblici concorsi e di voler applicare (cfr. art. 1) per quanto non espressamente derogato le norme del codice civile e quelle del diritto privato …*").

regolamento interno, troverà diretta applicazione l'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001; la norma testé richiamata commina, altresì, la sanzione della nullità per i rapporti di lavoro instaurati in assenza delle procedure o dei provvedimenti ex comma 2, ferma restando, ai soli fini retributivi, l'applicazione dell'art. 2126 c.c.

Per quanto riguarda i vincoli alle assunzioni ed i limiti alla spesa del personale, la disciplina recata sul punto dal d.lgs. n. 175 del 2016 si colloca al termine di un percorso avviato quasi dieci anni prima dal legislatore con il d.l. n. 112/2008, il cui art. 18, comma 2-*bis*[251], estendeva l'applicazione delle disposizioni che stabiliscono a carico delle amministrazioni pubbliche socie divieti o limitazioni alle assunzioni di personale *"…anche alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311".* Alle predette società era fatto obbligo di adeguare le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze. Tale disposizione, peraltro, veniva a raccordarsi con quanto disposto dall'art. 76, comma 7, della l. n. 133/2008, che, all'epoca, prevedeva, con riferimento alle spese di personale, un obbligo di consolidamento a carico delle pubbliche amministrazioni[252].

---

[251] Comma inserito dall'art. 19 del d.l. n. 78/2009.

[252] D.l. 25/06/2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", art. 76. "Spese di personale per gli enti locali e delle camere di commercio": "(… omissis …) 7. È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma. Ai fini del computo della percentuale di cui al primo periodo si calcolano le spese sostenute anche dalle aziende speciali, dalle istituzioni e società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Entro il 30 giugno 2014, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, è

L'art. 18, comma 2-*bis*, citato è stato successivamente oggetto da parte del legislatore di vari interventi[253], in esito ai quali il predetto articolo così disponeva: "*2 bis. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex Ipab) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione*".

La novella legislativa, oltre ad estendere l'ambito soggettivo della norma (rappresentato dalle società partecipate e controllate, a prescindere dal loro inserimento nell'elenco Istat di cui all'art. 1, comma 3, l. n. 196/2009), introduceva un diverso regime di applicazione dei vincoli assunzionali e di spesa per il personale, prevedendo un'applicazione di dette disposizioni "mediata" dall'atto di indirizzo emanato dalla amministrazione socia. Tuttavia, l'inciso relativo al "*settore in cui ciascun soggetto opera*" aveva ingenerato contrasti

---

modificata la percentuale di cui al primo periodo, al fine di tenere conto degli effetti del computo della spesa di personale in termini aggregati. La disposizione di cui al terzo periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 40 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42; in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale". Comma successivamente abrogato dall'art. 3, comma 5, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114.

[253] Segnatamente, il legislatore è intervenuto con i seguenti provvedimenti legislativi: art. 1, comma 557, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014); art. 4, comma 12-bis, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 giugno 2014, n. 89 (cd "Decreto Irpef"); art. 3, comma 5-quinquies, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 (cd "Decreto PA").

giurisprudenziali, che possono così sinteticamente riassumersi: da un lato, l'interpretazione fatta propria dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana (delib. n. 1/2015/PAR), a mente della quale il suddetto inciso consentiva di derogare ai limiti assunzionali laddove ci fosse la necessità, da parte della società partecipata, di ampliare i servizi offerti alla collettività; dall'altra, l'interpretazione offerta dai giudici contabili liguri (delib. n. 55/2014/PAR), la quale, al contrario, nega alcun potere derogatorio rispetto al riferimento - contenuto nella norma - al settore nel quale opera la società partecipata.

Con la normativa vigente, recata dall'art. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175/2016, nel quale viene, infine, ripreso il modello della "applicazione mediata" dei limiti assunzionali e di spesa, prevedendo l'emanazione di atti di indirizzo da parte delle amministrazioni socie; inoltre, a differenza della disposizione previgente, l'atto di indirizzo non ha più ad oggetto i (soli) costi del personale, bensì, più genericamente, il "*complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle di personale*".

Merita, altresì, evidenziare che la versione originaria dell'art. 19 disponeva che i soci pubblici emanassero l'atto di indirizzo anzidetto *"… tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 25, ovvero dalle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale*". Sebbene fosse stato omesso il riferimento al settore operativo della società, presente nella previgente disciplina, persistevano i contrasti giurisprudenziali sopra segnalati[254].

---

[254] Corte dei conti, Sezione regionale per il controllo della Liguria, delib. n. 80/2017/PAR: *"Non vi è più alcun riferimento al settore in cui ciascuna società opera, ma tale "omissione", a parere di questa Sezione, non appare sufficiente ad accogliere la tesi restrittiva formatasi sotto la vigenza dell'art. 18, comma 2-bis in quanto il quadro normativo disposto dal d.lgs. n. 175 del 2016, fornisce elementi in favore di una tesi maggiormente elastica con riferimento alle capacità assunzionali delle società partecipate in questione. Le società in house, per essere tali, devono avere, tra gli altri requisiti, quello di svolgere l'attività prevalente in favore dell'ente pubblico di riferimento che affida il servizio. Secondo il Testo Unico l'attività è prevalente quando oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. Tale requisito costituisce un limite ma rappresenta anche il riconoscimento della possibilità per le società in house di svolgere ulteriore attività nei confronti di soggetti terzi a condizione che "la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato……permetta di conseguire economia di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società". Il richiamo alle economie di scala e al principio di efficienza evidenzia la necessità che tali società, se pur per una quota residuale della loro attività, si comportino secondo una logica efficientistica tipica di qualsiasi attività imprenditoriale volta al perseguimento di un fine di lucro. (…) appare indubbio che la valorizzazione di uno scopo di lucro e la necessità di svolgere in modo efficiente l'attività di produzione di beni e servizi debba necessariamente consentire alle società in house una maggiore elasticità nelle politiche assunzionali. (…) La stessa elasticità va, comunque, riconosciuta anche al di là dell'ulteriore attività esplicata in favore di terzi (ossia quella ulteriore all'80 per cento del fatturato prodotto nei confronti degli enti pubblici partecipanti). Difatti, anche un ampliamento dell'attività svolta nei confronti degli enti partecipanti (con una modifica al contratto di servizio) può giustificare variazioni nella pianta organica della società affidataria della fornitura di beni e servizi. In altri termini, la necessità di aumentare l'attività prodotta, in favore degli enti pubblici o di terzi, con contestuale aumento del fatturato e dei servizi prodotti, il conseguimento di economie di scale e l'efficientamento del servizio, giustifica un'interpretazione della norma che*

Successivamente, il legislatore è intervenuto sul d.lgs. n. 175/2016 con il d.lgs. n. 100/2017 e, nel caso dell'art. 19, ha – tra l'altro – reintrodotto (art. 12, comma 1, lett. a) l'inciso "*…tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera*".

I limiti alle facoltà assunzionali appena passati brevemente in rassegna non esauriscono lo statuto delle società partecipate in tema di personale, sul quale il legislatore è ulteriormente intervenuto in ordine a composizione degli organi di governo societario[255] e compensi degli amministratori e dei dipendenti.

---

consenta maggiore elasticità nelle politiche concernenti la gestione del personale e del contenimento della spesa. Un orientamento restrittivo, che escluda tout court la possibilità per le società in house di assumere, appare incoerente con il quadro normativo descritto e con la finalità che lo strumento societario in esame intende realizzare. I pessimi risultati economici e finanziari realizzati da molte società pubbliche non possono da soli giustificare un orientamento restrittivo, altrimenti penalizzante per le realtà societarie che producono risultati positivi in termini di servizi resi e risultati economici ottenuti". Contra v. Corte conti, Sezione regionale per il controllo Puglia, delib. n. 71/2017/PAR; Corte conti, Sezione regionale per il controllo Abruzzo, delib. n. 252/2016/PAR: "*… venuto meno all'indomani dell'entrata in vigore del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica l'aggancio normativo che una attenta giurisprudenza aveva valorizzato per giungere ad una interpretazione meno rigorosa delle limitazioni in esame (il riferimento è, appunto, alla deliberazione della Sezione regionale di controllo della Toscana, 17 dicembre 2014, n. 1/PAR), quella impostazione interpretativa, fondata sul pregresso dettato legislativo, all'attualità, non può trovare seguito. Che anzi, l'omessa "riproduzione" nell'articolo 19, comma 5, Testo Unico, di quello specifico parametro di diritto positivo (il settore di intervento ed operatività della società partecipata) potrebbe finanche "suonare" quale scelta di interpretazione autentica che il legislatore delegato, nel sistematizzare la materia delle società partecipate, ha privilegiato tra opposte soluzioni interpretative e per come risultanti dal contrasto sopra rammentato. D'altronde l'assunto appena formulato trova fondamento anche in altro argomento esegetico e sistematico. In primo luogo, il disposto dell'articolo 25 del Testo Unico rubricato "Disposizioni transitorie in materia di personale" (richiamato espressamente dall'articolo 19, comma 5, Testo Unico) appalesa un rafforzamento in senso ancor più rigoroso dei divieti e delle limitazioni in materia di personale nonché dei doveri contenimento dei relativi costi facenti capo alla P.A. La disposizione in parola, nel disciplinare un sistema di eccedenze del personale delle società pubbliche …, non soltanto ha espressamente previsto un iter specifico assunzionale a tempo indeterminato fino al 30 giugno 2018 … ma ha altresì subordinato la possibilità di nuove assunzioni "ordinarie" ai sensi dell'articolo 19, Testo Unico, all'esaurimento degli elenchi di cui alle "eccedenze" predette e con una sola, esclusiva e specifica possibilità di deroga: recita infatti l'articolo 25, comma 5, che "Esclusivamente ove sia indispensabile personale con profilo infungibile inerente a specifiche competenze e lo stesso non sia disponibile negli elenchi di cui ai commi 2 e 3, le regioni, fino alla scadenza del termine di cui al comma 3, possono autorizzare, in deroga a quanto previsto dal comma 4, l'avvio delle procedure di assunzione ai sensi dell'articolo 19". Parimenti, avvalora la natura del tutto "eccezionale" di nuove assunzioni ex articolo 19, Testo Unico, nelle società partecipate - e sempre nell'ambito di un'analisi della disciplina transitoria in parola - la previsione di cui all'articolo 25, comma 6, Testo Unico, a mente del quale "I rapporti di lavoro stipulati in violazione delle disposizioni del presente articolo sono nulli e i relativi provvedimenti costituiscono grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile": così sostanzialmente introducendosi una forma tipizzata di "colpa grave", in tali termini ridondando, all'evidenza, sul piano della responsabilità erariale, la "grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile" ex articolo 25, comma 6, Testo Unico. In conclusione, il parere di questa Sezione è nel senso che gli articoli 19 e 25, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, precludono agli enti locali, in sede di adozione degli atti di indirizzo, di derogare all'obbligo di contenimento delle assunzioni di personale nelle società partecipate nel caso in cui le stesse siano tenute a svolgere nuovi ed ulteriori servizi*".

[255] A mente dell'art. 2449 c.c., lo Stato e gli enti pubblici che detengono partecipazioni in una società per azioni non quotata possono – se lo Statuto societario riconosce loro tale facoltà – nominare amministratori, sindaci, o componenti del consiglio di sorveglianza, in numero proporzionale alla partecipazione al capitale sociale.

Con riferimento ai primi, l'art. 11 comma 8, del d.lgs. n. 175/2016, innovando la pregressa disciplina[256], sancisce il divieto di nominare quali amministratori delle società a controllo pubblico i dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. Tale divieto si raccorda, peraltro, con la previsione contenuta nell'art. 9, comma l, del d.lgs. n. 39/2013, ai sensi del quale "*gli incarichi amministrativi di vertice e gli incarichi dirigenziali, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, che comportano poteri di vigilanza o controllo sulle attività svolte dagli enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico, sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione o ente pubblico che conferisce l'incarico*".

Ancora, l'art. 11 dispone che i componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a controllo pubblico, salvi gli ulteriori ed eventuali requisiti richiesti dallo Statuto sociale, "*…devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 12 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, e dall'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135*".

Lo stesso d.lgs. n. 39/2013 viene, inoltre, richiamato dal comma 14 in materia di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi.

In tema di *governance*, l'art. 11 citato dispone che, di norma, l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico sia rappresentato da un amministratore unico (comma 2), pur consentendo all'assemblea, in ragione di "*specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi*" (di cui dar conto in delibera), di disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice

[256] L'art. 4 del d.l. n. 95/2012 – modificato dalla legge di conversione n. 135/2012, dalla l. n. 147/2013, sostituito dal d.l. n. 90/2014, modificato ancora dalla l. n. 208/2015 e dal d.lgs. n. 175/2016 – conteneva la pregressa disciplina. A seguito delle modifiche intervenute, si è passati da un regime in cui la nomina dei dipendenti pubblici nei consigli di amministrazione era un obbligo normativamente imposto, ad un altro in cui rappresentava scelta discrezionale del socio pubblico, fino a giungere – con le ultime modifiche legislative intervenute – ad un divieto generale.

civile (comma 3)[257]. È previsto inoltre che la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta sia limitata ai casi previsti dalla legge; laddove costituiti, non può comunque essere riconosciuta ai componenti di tali comitati alcuna remunerazione complessivamente superiore al 30 per cento del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo e comunque proporzionata alla qualificazione professionale e all'entità dell'impegno richiesto (comma 13).

Sempre in tema di *governance* merita, infine, ricordare la disposizione recata dal comma 9 dell'art. 11 citato, a mente del quale: "*Gli statuti delle società a controllo pubblico prevedono altresì: a) l'attribuzione da parte del consiglio di amministrazione di deleghe di gestione a un solo amministratore, salva l'attribuzione di deleghe al presidente ove preventivamente autorizzata dall'assemblea; b) l'esclusione della carica di vicepresidente o la previsione che la carica stessa sia attribuita esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza riconoscimento di compensi aggiuntivi; c) il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, e il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali; d) il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società*"[258].

Con riferimento ai limiti retributivi[259], ci si limita a ricordare che, a seguito dell'abrogazione dell'art. 1, comma 672, della l. n. 208/2015 ad opera dell'art. 28, comma 1, lett. v) del d.lgs. n. 175/2016, la disciplina attuale è contenuta nell'art. 11, commi 6 e 10, del Tusp.

Tali disposizioni prevedono che per le società a controllo pubblico con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze vengano definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi per consentire la classificazione di suddette società in cinque fasce, a ciascuna delle quali attribuire un limite dei compensi massimi, "*… che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico*". È, comunque, fatto divieto di

[257] L'art. 11 dispone che la delibera di cui al comma sia trasmessa alla Sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

[258] Ai sensi dell'art. 26 comma 1 del d.lgs. n. 175/2016, le società a controllo pubblico dovevano adeguare i propri statuti alle disposizioni del Testo unico entro il 31 luglio 2017 (per le disposizioni di cui all'art. 17 comma 1 – Società a partecipazione mista pubblico privata – il termine è invece fissato al 31 dicembre 2017).

[259] Le limitazioni poste ai compensi di amministratori e dipendenti di società partecipate sono nel tempo state fissate da vari provvedimenti legislativi, quali: l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), l. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), d.l. n. 201/2011, l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

corrispondere ai dirigenti delle società a controllo pubblico indennità o trattamenti di fine mandato diversi o ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva ovvero di stipulare patti o accordi di non concorrenza, anche ai sensi dell'articolo 2125 del codice civile. In ogni caso, i limiti retributivi sopra evidenziati riguardano amministratori, titolari e componenti degli organi di controllo, nonché dirigenti e dipendenti della società controllata[260].

Considerato che, ad oggi, non risulta emanato detto decreto, trova tuttora applicazione la previgente normativa, recata dall'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del d.l. n. 95/2012[261] e dal d.m. 24 dicembre 2013, n. 166[262], così come previsto dallo stesso art. 11 comma 7.

Le società alle quali è applicabile il decreto 24 dicembre 2013, n. 166 sono classificate in tre fasce, determinate sulla base di indicatori dimensionali quantitativi (volti a valutare la complessità organizzativa e gestionale e le dimensioni economiche delle stesse società) da desumere dai bilanci approvati - consolidati ove esistenti - e facendo riferimento al valore medio degli ultimi tre esercizi; tali indicatori sono: valore della produzione; investimenti; numero dei dipendenti. L'importo massimo complessivo degli emolumenti da corrispondere per ciascuna fascia di classificazione è determinato con riferimento al trattamento economico

---

[260] L'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016 così dispone: "*Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico. Le stesse società verificano il rispetto del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo dei propri amministratori e dipendenti fissato con il suddetto decreto. Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma. Il decreto stabilisce altresì i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta.*"

[261] L'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95/2012 dispone quanto segue: "*A decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013*". Per una esegesi della norma, con riferimento alla possibilità di derogarvi, si veda Corte dei conti, Sezione di controllo per la Basilicata, delib. n. 10/2018/PAR.

[262] Prima dell'intervento legislativo recato dal d.lgs. n. 175/2016, le disposizioni del d.m. 166/2013 si applicavano (solo) alle società non quotate direttamente controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile ed alle loro controllate non quotate.

del Primo Presidente della Corte di cassazione, nella misura del 100 per cento per la prima fascia, dell'80 per cento per la seconda fascia e, infine, del 50 per cento per la terza fascia.

Merita infine ricordare che l'ultimo comma dell'art. 11 più volte citato prevede che, nelle società a partecipazione pubblica ma non a controllo pubblico, il socio pubblico titolare di una partecipazione superiore al 10 per cento del capitale sociale proponga agli organi societari l'introduzione di misure analoghe a quelle sopra illustrate (contenute nei commi 6 e 10 dell'art. 11 citato), inerenti i limiti alla retribuzione di amministratori e dipendenti della società partecipata.

4.3.1. Eccedenze di personale nelle società a controllo pubblico

L'eccedenza di personale può verificarsi a seguito di due eventi, che sono, da un lato, la reinternalizzazione di funzioni o servizi da parte delle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, la ricognizione del personale a seguito del processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie. Entrambe le fattispecie trovano la propria disciplina nel d.lgs. n. 175/2016 e, segnatamente, negli articoli 19 e 25[263].

L'art. 19 citato al comma 8 disciplina il caso in cui una pubblica amministrazione decida di reinternalizzare funzioni o servizi che erano stati affidati ad una società da essa controllata. In tale ipotesi, l'amministrazione, prima di poter effettuare nuove assunzioni, deve procedere al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione, mediante l'utilizzo delle procedure di mobilità di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 165/2001. Ciò, nel rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale, nonché nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche dell'amministrazione interessata e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili.

Peraltro, il comma 8 citato chiarisce che "*La spesa per il riassorbimento del personale già in precedenza dipendente dalle stesse amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo indeterminato*

---

[263] L. 27 dicembre 2017, n. 205 "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*" - Art. 1 - comma 872: "*Le disposizioni degli articoli 19, comma 8, e 25 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, si applicano, salva diversa disciplina normativa a tutela dei lavoratori, anche ai dipendenti dei consorzi e delle aziende costituiti, rispettivamente, ai sensi degli articoli 31 e 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che, alla data di entrata in vigore del predetto testo unico di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016, risultino già posti in liquidazione da parte di amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*".

non rileva nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili e, per gli enti territoriali, anche del parametro di cui all'articolo 1, comma 557-quater, della legge n. 296 del 2006, a condizione che venga fornita dimostrazione, certificata dal parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, che le esternalizzazioni siano state effettuate nel rispetto degli adempimenti previsti dall'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, in particolare, a condizione che: a) in corrispondenza del trasferimento alla società della funzione sia stato trasferito anche il personale corrispondente alla funzione medesima, con le correlate risorse stipendiali; b) la dotazione organica dell'ente sia stata corrispondentemente ridotta e tale contingente di personale non sia stato sostituito; c) siano state adottate le necessarie misure di riduzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa; d) l'aggregato di spesa complessiva del personale soggetto ai vincoli di contenimento sia stato ridotto in misura corrispondente alla spesa del personale trasferito alla società".

Con tale norma viene per la prima volta regolamentata la reinternalizzazione di funzioni o servizi, sul quale si erano diversamente espresse le magistrature, soprattutto con riferimento alla problematica inerente il passaggio diretto di personale dalla società partecipata/controllata all'amministrazione. In particolare, il legislatore appare aver recepito l'insegnamento della Corte costituzionale e della stessa Corte dei conti[264], a mente del quale

[264] Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta, n. 10/2017/PAR; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 56/2017/PAR: "*Alla luce della normativa vigente, considerata la differente collocazione sistematica della disciplina per la mobilità del personale delle società a partecipazione pubblica e del personale del tradizionale settore del "pubblico impiego", è indubbio, che l'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 non è in alcun modo applicabile in maniera generalizzata al settore del personale delle società a partecipazione pubblica, per il qual può operare solo nei ristretti ambiti soggettivi e oggettivi, legislativamente consentiti, di "reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati" e di "riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione". Tale preclusione discende, oltre che dal tenore letterale delle norme, anche dall'esigenza di rispettare il divieto di attuare processi di mobilità fra la partecipata e l'Ente, onde evitare l'elusione dei vincoli alle assunzioni nonché dei principi costituzionali che garantiscono il percorso di accesso tramite concorso pubblico (sul punto, cfr. C. conti, sezione di controllo Lombardia, 18 febbraio 2014, n. 76); ciò è evincibile già prima della recente disciplina del d.lgs. n. 175 del 2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (cfr. art. 1, comma 563, ultimo periodo, l. n. 147 del 2013). A tale riguardo la Sezione delle Autonomie con la citata pronuncia ha sottolineato che il richiamo alla presenza, nell'ordinamento (nazionale e comunitario), di diversi criteri di individuazione del c.d. "settore pubblico allargato", caratterizzato da un "perimetro che risulta mutevole nel tempo, come nel caso delle unità istituzionali inserite nell'elenco annuale predisposto dall'ISTAT", dimostra che la scelta di estendere le misure di "pubblicizzazione" deve essere rimessa al prudente apprezzamento del legislatore e soprattutto- ai fini qui rilevanti- che "le norme sulla mobilità del personale dipendente dalle società partecipate (e dalle aziende speciali) introdotte dalla" legge di stabilità 2014"- ora leggi d.lgs. n. 175 del 2016- "sono da considerare di stretta interpretazione". La questione della riallocazione del personale delle società a partecipazione pubblica, assunto al di fuori del concorso o selezione pubblica, non può pertanto trovare soluzione nel riassorbimento del personale in esubero nei ruoli dell'Ente partecipante o di altro Ente pubblico (cfr. del Sezione delle Autonomie n. 9 /SEZAUT/2015/QMIG del 17 febbraio 2015). La Corte costituzionale ha più volte censurato le leggi regionali che consentivano i meccanismi di reinternalizzazione attraverso il passaggio automatico dall'impiego privato (società partecipata) a quello pubblico*

"*la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici*" (così, Corte cost. sentenza n. 113/2017 e precedenti ivi citati). In tal senso deve leggersi il riferimento al "*personale già in precedenza dipendente dalle stesse amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo indeterminato*".

L'altra ipotesi di eccedenza di personale disciplinata dal d.lgs. n. 175/2016 e, segnatamente, dall'art. 25, è quella conseguente alla razionalizzazione straordinaria delle partecipazioni societarie di cui all'art. 24 del Tusp.

In base a tale norma, entro il 30 settembre 2017, le società a controllo pubblico[265] erano tenute ad effettuare una ricognizione del personale in servizio per individuare eventuali eccedenze, trasmettendo il relativo (eventuale) elenco, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, alla Regione nel cui territorio la società ha sede legale. La Regione è chiamata a formare e gestire l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti agevolando processi di mobilità in ambito regionale per un periodo di sei mesi, decorsi i quali trasmette gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal), che gestisce l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati[266].

L'art. 25 prevede un'unica deroga al comma 5, "*… ove sia indispensabile personale con profilo infungibile inerente a specifiche competenze e lo stesso non sia disponibile negli elenchi di cui ai commi 2 e 3*", previa autorizzazione della Regione o dell'Anpal.

È, infine, fatto divieto alle società a controllo pubblico di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo agli elenchi del personale in esubero, gestiti dalla Regione o da Anpal; il divieto è in vigore dal 23 dicembre 2017 (data di pubblicazione del

---

(Ente territoriale), aggirando in tal modo l'art. 97 Cost. e, in particolare, la regola che condiziona l'acquisizione dello status di dipendente pubblico al previo esperimento di un pubblico concorso. Al riguardo, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'operazione di trasferimento avrebbe realizzato un'ipotesi di "inquadramento riservato senza concorso" anche nei casi in cui il personale dipendente da una società partecipata fosse stato assunto ab origine in seguito all'espletamento di una procedura selettiva equiparabile ad un concorso pubblico; argomentazione che tiene conto del carattere chiuso e riservato di tale passaggio, in contrasto con la regola costituzionale che garantisce l'imparzialità mediante l'accesso dall'esterno con procedure selettive reclutamento (cfr. C. cost., 1 luglio 2013, n. 167 e 16 luglio 2013, n. 227, nonché, da ultimo, 30 gennaio 2015, n. 37 e in precedenza C. cost. 205/2006, 274/2003)".

[265] Ai sensi dell'art. 25, comma 7, sono escluse dall'applicazione del presente articolo le società a prevalente capitale privato di cui all'articolo 17 che producono servizi di interesse generale e che nei tre esercizi precedenti abbiano prodotto un risultato positivo.

[266] Le concrete modalità operative della procedura prevista dall'art. 25 sono contenute nel d.m. 9 novembre 2017, emanato ai sensi dello stesso art. 25, a mente del quale le concrete modalità sono "*… stabilite da un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131*".

d.m. 9 settembre 2017) e fino al 30 giugno 2018. I rapporti di lavoro stipulati in violazione delle disposizioni del presente articolo sono nulli e i relativi provvedimenti costituiscono grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile[267].

Merita evidenziare come la specifica disciplina recata dall'art. 25 citato miri a contemperare la necessità di efficientamento delle società a controllo pubblico, da un lato, con la tutela dell'occupazione, dall'altro, nella consapevolezza che le decisioni in merito alla dismissione di partecipazioni societarie sono di sovente influenzate dai riflessi occupazionali che ne conseguono. Del resto, tale attenzione era già stata riservata dal legislatore nella legge di stabilità 2014 (l. n. 147/2013, come modificata dal d.l. n. 16/2014 e dal d.l. n. 90/2014), la quale aveva individuato particolari forme di mobilità per collocare il personale delle società partecipate a rischio esubero, al fine di incentivare processi di razionalizzazione nel settore.

4.3.2. Il personale nelle società partecipate e controllate direttamente dalla Regione Toscana

In sede istruttoria è stato richiesto alla Regione di fornire dati aggiornati in merito al numero di dipendenti in servizio ed al costo del personale delle società da essa partecipate, con riferimento al triennio 2015/2017[268].

---

[267] c.c. art. 2409. Denunzia al tribunale: "*Se vi è fondato sospetto che gli amministratori, in violazione dei loro doveri, abbiano compiuto gravi irregolarità nella gestione che possono arrecare danno alla società o a una o più società controllate, i soci che rappresentano il decimo del capitale sociale o, nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, il ventesimo del capitale sociale possono denunziare i fatti al tribunale con ricorso notificato anche alla società. Lo statuto può prevedere percentuali minori di partecipazione.*
Il tribunale, sentiti in camera di consiglio gli amministratori e i sindaci, può ordinare l'ispezione dell'amministrazione della società a spese dei soci richiedenti, subordinandola, se del caso, alla prestazione di una cauzione. Il provvedimento è reclamabile.
Il tribunale non ordina l'ispezione e sospende per un periodo determinato il procedimento se l'assemblea sostituisce gli amministratori e i sindaci con soggetti di adeguata professionalità, che si attivano senza indugio per accertare se le violazioni sussistono e, in caso positivo, per eliminarle, riferendo al tribunale sugli accertamenti e le attività compiute.
Se le violazioni denunziate sussistono ovvero se gli accertamenti e le attività compiute ai sensi del terzo comma risultano insufficienti alla loro eliminazione, il tribunale può disporre gli opportuni provvedimenti provvisori e convocare l'assemblea per le conseguenti deliberazioni. Nei casi più gravi può revocare gli amministratori ed eventualmente anche i sindaci e nominare un amministratore giudiziario, determinandone i poteri e la durata.
L'amministratore giudiziario può proporre l'azione di responsabilità contro gli amministratori e i sindaci. Si applica l'ultimo comma dell'articolo 2393.
Prima della scadenza del suo incarico l'amministratore giudiziario rende conto al tribunale che lo ha nominato; convoca e presiede l'assemblea per la nomina dei nuovi amministratori e sindaci o per proporre, se del caso, la messa in liquidazione della società o la sua ammissione ad una procedura concorsuale.
I provvedimenti previsti da questo articolo possono essere adottati anche su richiesta del collegio sindacale, del consiglio di sorveglianza o del comitato per il controllo sulla gestione, nonché, nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, del pubblico ministero; in questi casi le spese per l'ispezione sono a carico della società".

[268] L'analisi non tiene conto delle società del comparto energetico (stante il regime transitorio che caratterizza la partecipazione della Regione) e delle società cui la Regione partecipa indirettamente.

Sulla base dei dati forniti (Tab. 100) corre l'obbligo, preliminarmente, di rilevare alcune incongruenze rispetto a quelli inviati alla Sezione in occasione della relazione dello scorso anno (p. 350). In particolare, risultano non coerenti le indicazioni relative al numero di addetti occupati nel biennio 2015/2016 nelle società Firenze Fiera S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Alatoscana S.p.a., Toscana Aeroporti S.p.a., Terme di Montecatini S.p.a., C.e.t. s.c.a.r.l. e Sviluppo Toscana S.p.a. In generale, si tratta di differenze di lieve entità, nell'ordine di una/due unità, tranne i casi di Toscana Aeroporti S.p.a. per l'anno 2016 (709 indicati in sede istruttoria nel 2018 contro 836 indicati nel 2017) e di Terme di Montecatini S.p.a. per l'anno 2015 (87 indicati in sede istruttoria nel 2018 contro 64 indicati nel 2017).

In merito a tali profili, la Regione, in sede di contraddittorio, ha fornito i seguenti chiarimenti: "*Le differenze riscontrate in merito al numero degli addetti occupati nel biennio 2015/2016 rispetto a quelli comunicati nella precedente istruttoria, derivano dal fatto che è stato comunicato il valore riportato nella nota integrativa al bilancio delle singole società, anche per una maggiore coerenza con i valori comunicati nel Portale del Tesoro, a differenza degli anni passati in cui erano stati presi a riferimento valori trasmessi dalle società per altre finalità (ad es. per il Rapporto sulle partecipate)*".

Per quanto riguarda, invece, il costo del personale, l'unica discrepanza rilevata rispetto ai dati comunicati in occasione del precedente referto, peraltro irrilevante, è quella che riguarda la società Firenze Fiera S.p.a. per il 2015: 2.297.911 euro nel precedente referto, a fronte di 2.297.941 euro risultanti dai dati ora comunicati.

Al momento dell'invio, la Regione ha evidenziato che i dati sono stati estrapolati dal Conto economico delle società e che, non avendo alcune di esse ancora approvato il bilancio al momento dell'invio, si riservavano di completare i dati.

Successivamente, la Regione ha provveduto ad integrare i dati inerenti il personale, tuttavia con riferimento solo ad alcune di esse. Di alcune società non è stato dunque possibile acquisire i dati in tempi utili, in quanto queste non avevano ancora proceduto alla approvazione del bilancio.

Tab. 100 - Personale delle società partecipate. (in

Società	Dipendenti in servizio al 31/12/2015	Costo del personale al 31/12/2015	Dipendenti in servizio al 31/12/2016	Costo del personale al 31/12/2016	Dipendenti in servizio al 31/12/2017	Costo del personale al 31/12/2017
Alatoscana S.p.a.	8	388.665	11	426.066	11	438.727
Agenzia Regione Recupero Risorse S.p.a.	12	702.925	12	708.745	12	741.378
Banca Popolare Etica s.c.a.r.l.	221	13.395.452	251	15.299.350	258	16.523.503
Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	14	696.366	16	741.881	15	715.390
Cet s.c.a.r.l.	7	260.904	6	326.165	9	357.195
Fidi Toscana S.p.a.	83	4.960.665	83	5.361.639	77	5.097.424
Firenze Fiera S.p.a.	40	2.297.941	39	2.233.738	37	2.191.017
Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.*	5	252.137	5	270.506	28	1.449.329
Interporto della Toscana Centrale S.p.a.	6	257.659	7	262.974	6	290.474
Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.	7	543.768	7	543.828	7	558.060
Italcertifer S.p.a	57	5.185.894	72	5.893.855	119	7.203.118
SEAM S.p.a.	4	165.781	4	180.238	5	202.263
Sviluppo Toscana S.p.A	47	2.496.855	50	2.543.135	51	2.626.917
Terme di Casciana S.p.a.	0	0	0	0	0	0
Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a.	1	37.597	1	38.793	n.d.	n.d.
Terme di Montecatini S.p.a.	87	2.657.367	81	2.401.817	n.d.	n.d.
Toscana Aeroporti S.p.A	706	39.094.000	709	40.172.000	723	41.111.000
Totale	**1.305**	**73.393.976**	**1.354**	**77.404.730**	**1.358**	**79.505.795**

Fonte: Regione Toscana. Il valore relativo al costo del personale è ricavato dai bilanci delle società voce "B9" del CE.
*La società nel corso del 2017 ha incorporato per fusione la propria partecipata al 100 per cento Carrarafiere S.r.l.

4.3.2.1 Distribuzione delle società per classe di personale[269]

Dai dati forniti dalla Regione in sede istruttoria, emerge che delle diciassette società da questa partecipate, ben undici sono di piccole dimensioni ossia hanno un numero di dipendenti uguale o inferiore alle cinquanta unità; di queste, ben sei sono sotto le dieci unità.

Delle restanti sei, una non ha dipendenti, due impiegano meno di cento dipendenti e le restanti due hanno oltre duecento dipendenti[270] (tab. 101).

Tab. 101 - Distribuzione delle società partecipate per classi di addetti.

Classe di addetti	Società partecipate (n.)	Addetti (n.)
0 nessun addetto	6	30
1 – 9 addetti	4	78
10 – 49 addetti	4	286
50 – 249 addetti	2	960
250 addetti e oltre	6	30
Totale	17	1.354

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti.

[269] Viene fatto riferimento all'anno 2016, in quanto per l'anno 2017 non erano disponibili tutti i dati.
[270] Con riferimento a Banca Popolare Etica S.c.a.r.l. il numero di unità impiegate deve intendersi su tutto il territorio nazionale ed in Spagna.

Se si pone l'attenzione alle sole società controllate (nove in totale), emerge che di queste cinque hanno meno di cinquanta dipendenti, una non ha dipendenti e tre impiegano meno di cento unità (tab. 102).

Tab. 102 - Distribuzione delle società controllate per classi di addetti.

Classe di addetti	Società partecipate (n.)	Addetti (n.)
0 nessun addetto	1	0
1 – 9 addetti	1	1
10 – 49 addetti	4	78
50 – 249 addetti	3	214
250 addetti e oltre	0	0
Totale	9	293

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti.

Per quanto riguarda la distribuzione degli addetti in base al settore di attività si rinvia alla seguente tabella:

Tab. 103 - Suddivisione delle società per settore di attività.

Settore di attività	Società partecipate (numero)	Unità di personale (numero)
SETTORE PRIMARIO	**0**	**0**
SETTORE SECONDARIO	**2**	**13**
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	**1**	**6**
Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	1	6
Costruzioni	**1**	**7**
Ingegneria civile	1	7
SETTORE TERZIARIO	**15**	**1.341**
Trasporto e magazzinaggio	**4**	**731**
Trasporto aereo	1	11
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	3	720
Attività finanziarie e assicurative	**2**	**334**
Attività di servizi finanziari (escluse assicurazioni e fondi pensione)	2	334
Attività immobiliare	**1**	**0**
Attività immobiliare	1	0
Attività professionali, scientifiche e tecniche	**3**	**134**
Attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	1	50
Attività degli studi di architettura e d'ingegneria; collaudi ed analisi tecniche	1	72
Ricerca scientifica e sviluppo	1	12
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	**3**	**60**
Attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	3	60
Altre attività di servizi	**2**	**82**
Altre attività di servizi alla persona	2	82
Totale	**17**	**1.354**

Note: 1. viene fatto riferimento alla classificazione delle attività economiche secondo il codice Ateco, come inserito dalla Regione nella banca dati del Mef.
2. per "*settore primario*" si intende il settore economico che raggruppa tutte le attività legate allo sfruttamento delle risorse naturali (agricoltura, pesca, allevamento, selvicoltura, attività mineraria); per "*settore secondario*" si intende il settore economico che raggruppa le attività legate all'industria (industria alimentare, industria delle costruzioni, industria metallurgica, industria manifatturiera, ecc.); per "*settore terziario*" si intendono i servizi complementari o di supporto alle attività dei due precedenti settori.
Fonte: elaborazione dati Corte dei conti.

4.3.2.2 Adempimento degli obblighi ex art. 19 del d.lgs. n. 175/2016

Come già ricordato, l'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 pone a carico sia delle società controllate che delle amministrazioni controllanti precisi obblighi in materia di personale. In particolare, si tratta dell'obbligo per le società di adottare e pubblicare provvedimenti contenenti criteri e modalità per il reclutamento del personale, secondo i principi fissati dallo stesso art. 19 (commi 2 e 3); dell'obbligo per l'amministrazione controllante di fissare, con propri provvedimenti (soggetti all'obbligo di pubblicazione), obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento, ivi incluse quelle del personale (commi 5 e 7); dell'obbligo per le società controllate di garantire il concreto perseguimento – tramite propri provvedimenti ovvero in sede di contrattazione di secondo livello – degli obiettivi fissati dalla amministrazione socia.

All'esito dell'attività istruttoria svolta e delle verifiche effettuate sui siti istituzionali della Regione e delle società controllate[271], con riferimento ai singoli adempimenti, sono state rilevate talune criticità, ed in particolare:

a. provvedimenti adottati dalle società controllate per il reclutamento del personale e loro pubblicazione:

A seguito di verifiche effettuate sui siti istituzionali delle società controllate è emerso che, su otto società[272], solo Firenze Fiera S.p.a. ha adottato un provvedimento per il reclutamento del personale in attuazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016 mentre altre tre società (Terme di Casciana S.r.l., Arrr S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a.) ancora utilizzano (e pubblicano) il provvedimento emanato in attuazione della pregressa disciplina (d.l. n. 112/2008). A tal proposito, non si può non rilevare come il diverso tenore delle norme evocate (essendo più pregnanti gli obblighi attualmente vigenti) e la chiara prescrizione recata dall'art. 19 (il quale non fa salvi i regolamenti emanati sotto la pregressa disciplina) conducano a valutare negativamente l'assenza di qualsiasi attività conformativa da parte delle società. Peraltro, non risulta che, sul punto, la Regione abbia adottato iniziative.

Inoltre, Terme di Montecatini S.p.a. non ha adottato o, quantomeno, non ha pubblicato alcun regolamento per il reclutamento del personale, mentre, con riferimento alle restanti

[271] L'analisi non tiene conto delle società del comparto energetico (stante il regime transitorio che caratterizza la partecipazione della Regione), delle società cui la Regione partecipa indirettamente e della società Terme di Casciana S.p.a. in quanto priva di dipendenti.

[272] È stato usato quello indicato dalla Regione sulla propria pagina "*Amministrazione trasparente*" – "*Enti controllati*": http://www.elbaisland-airport.it.

società (Alatoscana S.p.a., Fidi Toscana S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.p.a.), non è stato possibile procedere a verifica, in quanto nei loro siti istituzionali risulta del tutto assente la pagina "*Amministrazione trasparente*".

Più in dettaglio, si rileva quanto segue.

Per quanto riguarda Fidi Toscana S.p.a., la sezione trasparenza è presente ma non vi è alcun riferimento o *link* al provvedimento per il reclutamento del personale.

In particolare alla sezione "*Selezione del personale*" si legge: "*Fidi Toscana S.p.a. non seleziona il proprio personale tramite concorso pubblico. In questa pagina sono consultabili gli avvisi di selezione del personale seguendo il link sotto riportato. "Lavora con noi"*"". Cliccando sul link appare "*Al momento non sono presenti posizioni aperte ma è sempre possibile l'invio di candidature spontanee, corredate di consenso al trattamento dei dati personali. Tali candidature saranno inserite all'interno del nostro data base*".

Ebbene, in disparte ogni considerazione in merito all'obbligo di accesso mediante concorso alle società controllate[273], si osserva come Fidi Toscana S.p.a., in quanto società controllata dalla regione Toscana (che detiene il 46,28 per cento delle azioni), sia comunque sottoposta agli obblighi di legge in materia di reclutamento del personale; si osserva, inoltre, come la procedura di selezione mediante invio spontaneo di candidature da inserire in un data base risulti non in linea con le prescrizioni di legge in materia di reclutamento e selezione del personale.

Per quanto concerne infine la società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., l'assemblea straordinaria del 17 gennaio 2018 ha dichiarato lo scioglimento e la messa in liquidazione della società.

b. i provvedimenti di indirizzo adottati dalla Regione:

In attuazione degli obblighi di cui al citato art. 19 commi 5 e 7, la Giunta regionale ha adottato la delibera n. 1210 del 9 novembre 2017, pubblicata sul sito istituzionale in "*Amministrazione trasparente*", alla voce "*Obiettivi fissati dall'Amministrazione per società controllate*"[274].

---

[273] L'argomento è stato accennato nella parte introduttiva in nota. Vista la sede, si omette di prender parte al dibattito giurisprudenziale.

[274] Risultano altresì pubblicate in "*Amministrazione trasparente*", alla voce "*Obiettivi fissati dall'Amministrazione per società controllate*" altre due delibere di Giunta: "*Indirizzi unitari per l'esercizio del controllo analogo sugli organismi in house della Regione Toscana. Delibera n. 385 del 18 aprile 2017*" e "*Indirizzi 2017 alle società Publicontrolli, ARTEL Energia, Publies, Aep, Ealp, Sevas Controlli, Eams, Afe. Delibera n. 205 del 07 marzo 2017*". Tali delibero, però, non sono emanate in attuazione degli obblighi fissati dal d.lgs. n. 175/2016.

Nel deliberato si legge: "*a voti unanimi delibera 1.di individuare per l'anno 2018 e per il successivo triennio 2018-2020 quale obiettivo specifico il mantenimento delle spese di funzionamento allo stesso livello complessivo dell'esercizio precedente, fatta salva la possibilità di adottare soluzioni maggiormente flessibili, destinate a valorizzare la correlazione tra il personale e la relativa spesa e l'attività prodotta, anche giustificando una politica assunzionale espansiva in valore assoluto, ma compatibile con il principio di efficienza e con realizzazione di economie di scala; 2.di individuare quali azioni volte al raggiungimento dell'obiettivo sopra indicato: il mantenimento delle spese generali con particolare riferimento a quelle per incarichi di consulenza e collaborazione e per l'utilizzo di altre forme flessibili di lavoro; il divieto di procedere ad assunzioni di personale di qualsiasi tipologia in presenza di squilibri gestionali e di risultati di esercizio negativi; la possibilità di ricorrere al reclutamento di personale a tempo determinato, interinale o altre forme temporanee previa autorizzazione da parte dell'ente controllante solo per sopperire a carenze temporanee di risorse o implementazione di servizi non aventi carattere di stabilità nel tempo, avendo cura di verificare la sostenibilità economica e garantendo il rispetto del complessivo equilibrio aziendale; il divieto di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato entro i termini fissati dal d.lgs. 175/2016, se non attingendo dagli elenchi della Regione Toscana e dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, salvo che per eventuali assunzioni di personale con profili non disponibili in detti elenchi, ai sensi di quanto disposto dall'art. 25 del d.lgs. 175/2016; l'attenta gestione delle risorse destinate alla contrattazione di secondo livello fatti salvi gli obblighi derivanti dalla contrattazione nazionale (…)*".

Nel proseguio del deliberato, viene tratteggiato l'ambito soggettivo di applicazione della delibera: le azioni richiamate costituiscono obiettivi specifici solo per Firenze Fiera S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. e Alatoscana S.p.a. (fermo restando che, ove previsti, si applicheranno eventuali maggiori risparmi di spesa di funzionamento contemplati nei piani industriali di tali società); per le società energetiche e le società *in house* si rinvia a successivi atti di indirizzo *ad hoc*[275]*;* per Fidi Toscana S.p.A. qualsiasi determinazione è rinviata all'esito della valutazione del Piano Industriale operativo previsto dal Piano di razionalizzazione. Per le società del comparto termale, stante la loro messa in liquidazione/cessione, viene stabilito di non impartire alcun indirizzo. Tutto ciò premesso, si rileva che le indicazioni contenute nella delibera di indirizzo sono destinate ad un numero invero esiguo di società: delle diciotto

[275] Con particolare riferimento alle società del comparto energetico, stante la loro fusione in Arrr S.p.a. entro il 31/12/2018, si rinvia alla delibera di indirizzo di Arrr S.p.a.

società indicate nell'Allegato 1 della delibera in esame ed indicate dalla Regione medesima come società controllate (e, pertanto, astrattamente destinatarie del contenuto del provvedimento), solo tre sono soggette alle prescrizioni recate dalla delibera di Giunta n. 1210, mentre per le restanti quindici si rinvia – con diverse motivazioni – ad altri successivi provvedimenti, che non risultano, allo stato, essere stati adottati/pubblicati.

Tale ultima circostanza merita di essere evidenziata in quanto, sebbene la norma di legge non fissi in tal senso un termine per l'adempimento, l'adozione di atti di indirizzo conformi a quanto disposto dall'art. 19 d.lgs. n. 175/2016 si pone non solo quale obbligo di legge immediatamente cogente posto in capo alla Regione, ma, altresì, quale rilevante strumento per il contenimento delle spese di funzionamento delle società controllate, la cui efficacia dipende anche dalla sua tempestiva adozione da parte dell'amministrazione controllante.

Sul punto, la Regione, in sede di contraddittorio, ha precisato che *"… gli atti di indirizzo relativi alle società in house (Arrr S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a.) sono in corso di adozione, in quanto le rispettive leggi costitutive sono state oggetto di modifica per quanto attiene alle attività e alle modalità di finanziamento (v. l.r. 23/2018 e 19/2018)"*.

Con riferimento poi al contenuto, si osserva come la delibera n. 1210 appare limitarsi, per lo più, a richiamare principi generali di "buona amministrazione" ed obblighi normativamente imposti (divieto di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato fino al 30 giugno 2018, se non ricorrendo agli elenchi gestiti dalla Regione e da Anpal, ex art. 25). La formulazione delle linee di indirizzo risulta, dunque, alquanto generica, mentre sarebbe stato opportuno, anche al fine di garantirne una maggior efficacia, procedere ad una descrizione maggiormente dettagliata degli indirizzi.

Quanto alla scelta di fissare le spese di funzionamento "… *allo stesso livello complessivo dell'esercizio precedente*", sarebbe stato auspicabile prevedere una motivazione a supporto di tale opzione, anche in ragione dei connessi riflessi economici.

Risulta, invece, motivato il richiamo operato alla *"… possibilità di adottare soluzioni maggiormente flessibili, (…) anche giustificando una politica assunzionale espansiva in valore assoluto (…)"*. In tal caso, la Regione si rifà alla posizione assunta sull'argomento dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria (delib. n. 80/2017/PAR).

La Sezione non ha ancora avuto modo di esprimersi sulla questione, e non essendo questa la *sedes materiae*, si limita a prendere atto della scelta compiuta dalla Regione, seppur auspicando che l'applicazione delle coordinate tracciate dal giudice contabile ligure siano

attentamente monitorate dalla amministrazione controllante, al fine di scongiurare il rischio di una errata applicazione delle stesse con conseguente (ingiustificato) aumento dei costi di personale.

c. provvedimenti delle partecipate di recepimento degli atti di indirizzo della Regione:

Le società a controllo pubblico sono tenute a garantire il perseguimento degli obiettivi fissati dalle amministrazioni socie negli atti di indirizzo attraverso provvedimenti e, nel caso di contenimento degli oneri contrattuali, negli atti di contrattazione di secondo livello, laddove possibile. Anche tali provvedimenti e contratti sono soggetti all'obbligo di pubblicazione sui siti sia della società che della amministrazione socia.

Allo stato, non risulta che alcuno dei provvedimenti anzidetti sia stato oggetto di pubblicazione sui siti della Regione e delle società controllate[276].

4.3.2.3 Applicazione ed esiti del regime transitorio in materia di personale

Come innanzi accennato, a mente dell'art. 25 del d.lgs. n. 175/2016 le società controllate erano tenute a procedere entro il termine del 30 settembre 2017 ad una revisione straordinaria del personale in eccedenza ed a comunicarne i risultati alla Regione, al fine di formare e gestire degli elenchi cui le società controllate erano tenute ad "attingere" in caso di assunzioni a tempo indeterminato fino a giugno 2018, eccetto per i profili infungibili.

In esito a quanto richiesto in sede istruttoria, la Regione Toscana ha comunicato che *"…alla data del 30 marzo 2018 risultano comunicati alla regione Toscana n. 28 eccedenze di personale, da parte di n. 5[277] società, con i seguenti profili professionali: a) 2.2.1.6.1.2. – ingegnere civile – n. 2 lavoratori; b) 3.1.3.5.0.3. – geometra – n. 3 lavoratori; c) 3.1.3.7.1.8. – disegnatore edile – n. 1 lavoratore; d) 4.1.1.2.0.6. – impiegato amministrativo – n. 10 lavoratori; e) 4.2.2.1.0.3. – addetto al front office in imprese o enti pubblici – n. 2 lavoratori; f) 4.4.1.1.0.6.*

[276] All'uopo, merita ricordare che l'art. 25, comma 7, sanziona la mancata o parziale pubblicazione dei provvedimenti e contratti anzidetti con l'applicazione degli artt. 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013. Si rammenta altresì che tali disposizioni prevedono il divieto di erogazione in favore delle società di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata, nonché la valutazione di tale omessa o parziale pubblicazione ai fini della responsabilità dirigenziale e della eventuale responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, oltre che per la corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

[277] In sede istruttoria, la Regione ha chiarito che, a seguito di sollecito, solo due società hanno risposto dichiarando di non avere eccedenze di personale, mentre cinque società – non in controllo da parte della Regione – hanno comunicato eccedenze. La Regione ha chiarito, altresì, che: "*Presumibilmente le società che non hanno effettuato alcuna comunicazione alla Regione hanno inteso che la norma non pone nessun obbligo di comunicazione a loro carico se a seguito della attività di ricognizione del personale in servizio, non hanno riscontrato eccedenze*".

– addetto al controllo settore amministrativo – n. 1 lavoratore; g) 4.4.1.2.0.2. – ausiliario del traffico – n. 8 lavoratori; h) 5.1.2.3.0.7. – addetto controllo movimento merci – n. 1 lavoratore".

Con specifico riferimento alle modalità di gestione dell'elenco del personale in eccedenza ed ai risultati conseguiti in termini di ricollocazione del personale medesimo, la Regione ha precisato che: "*Il decreto interministeriale 9 novembre 2017 prevede che le Regioni agevolino la mobilità in ambito regionale, anche con il coinvolgimento delle parti sociali a livello territoriale anche mediante la promozione di specifici percorsi di politica attiva del lavoro, ivi inclusi percorsi formativi. Si relaziona di seguito in ordine all'agevolazione della mobilità in ambito regionale e alla promozione di specifici percorsi di politica attiva del lavoro. Agevolazione della mobilità regionale: Per la gestione degli elenchi del personale in eccedenza è previsto un cruscotto dedicato all'interno dell'applicativo Anpal sopradescritto, mediante il quale le Regioni possono verificare la presenza di lavoratori attraverso la funzione di ricerca per profilo professionale. Tale funzione consente anche di effettuare le necessarie verifiche per rispondere alle richieste delle società a controllo pubblico che intendono assumere avvalendosi delle disposizioni derogatorie di cui al comma 5, art. 25, d.lgs. 175/2016. L'agevolazione della mobilità territoriale, così come prevista dal citato decreto interministeriale del 9 novembre 2017, avviene dunque fra le società a controllo pubblico nel caso dell'applicazione delle disposizioni di cui al comma 5, art. 25, d.lgs. 175/2016. Promozione di specifici percorsi di politica attiva del lavoro: La promozione di specifici percorsi di politica attiva del lavoro, ivi inclusi percorsi formativi, nei confronti dei lavoratori eccedenti è subordinata alla scelta da parte del lavoratore del Centro per l'Impiego con cui vuole iniziare un percorso finalizzato alla ricollocazione, e all'iscrizione del lavoratore presso il Centro per l'Impiego prescelto. Alla data del 30/03/2018 tutti i lavoratori inseriti nell'elenco delle eccedenze risultano ancora in occupazione presso la società che ha dichiarato l'eccedenza, e non vi sono iscrizioni presso il Centro per l'Impiego in data successiva al consolidamento dell'elenco nell'applicativo Anpal. Per quanto sopra pertanto non è stato possibile prendere in carico i soggetti inseriti negli elenchi delle eccedenze e di conseguenza la promozione di specifici percorsi di politica attiva, inclusi percorsi formativi, né formalizzare proposte relative ad offerte di lavoro*".

In proposito appare utile evidenziare che il "cruscotto" dedicato all'interno dell'applicativo Anpal rappresenta solo uno strumento per agevolare l'operato delle Regioni e dell'Anpal stessa; lo stesso art. 3 del d.m. 9 novembre 2017, chiarisce che tale cruscotto è posto ad ausilio della gestione degli elenchi (comma 1), in particolare consentendo verifiche automatizzate tramite il sistema delle comunicazioni obbligatorie ex art. 9 *bis* del d.l. n.

510/1996 (comma 3). Spetta, in particolare, alle Regioni individuare forme di agevolazione della mobilità regionale.

Inoltre, si osserva che, a mente del comma 4 dell'art. 3 prima citato, la promozione di specifici percorsi di politica attiva del lavoro può avvenire anche (e non soltanto) mediante ricorso ai soggetti accreditati ai servizi per il lavoro. La mancata iscrizione presso i centri per l'impiego non parrebbe, dunque, ostativa alla predisposizione di forme di politica attiva diverse.

In ogni caso, va anche ricordato che l'art. 4, più volte citato, fa comunque salve "*ulteriori modalità di agevolazione della mobilità in ambito regionale stabilite dalle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano a livello territoriale*".

Con riferimento, infine, alla eventuale applicazione delle disposizioni derogatorie recate dall'art. 25, comma 5 del d.lgs. n. 175/2016, la Regione ha rappresentato che sono pervenute n. 4 istanze, riferite a n. 6 profili professionali per un totale di 6 unità di personale. Per n. 2 delle suddette istanze (che coinvolgevano complessive 3 unità di personale con profili professionali diversi), è stata rilasciata l'autorizzazione "*… tenuto conto che entrambe le istanze sono risultate motivate in ordine al requisito dell'indispensabilità del personale e dell'infungibilità dei profili professionali rispetto alle attività svolte dalle società richiedenti. Per le altre 2 istanze l'iter istruttorio ad oggi non è concluso, in quanto è pendente il termine di controdeduzione di cui all'art. 10 bis l. n. 241/1990*".

4.4. La relazione annuale del Presidente della Regione

Nella relazione annuale del Presidente della Regione viene dato conto dei controlli che sono stati svolti nel corso del 2017.

Con riferimento agli organismi partecipati, l'ente riferisce di essersi dotato di una struttura dedicata, inquadrata nel Settore Programmazione finanziaria e finanza locale della Direzione Programmazione e Bilancio.

Nel corso del 2017 sono stati prodotti 12 report aventi ad oggetto il bilancio preventivo delle società e 37 report aventi ad oggetto analisi di bilancio d'esercizio, modifiche statutarie e valutazione di piani strategici. La struttura ha, inoltre, effettuato 2 monitoraggi sull'attuazione dei piani strategici delle società individuate nella d.g.r. 435/2016.

Nella relazione viene, altresì, dato conto dei contenuti e delle modalità operative attraverso le quali è stato esercitato il controllo analogo, anche in forma congiunta, nei confronti delle società *in house* affidatarie dirette di un servizio regionale.

In tale sede, viene riferito quanto segue: "*Con deliberazione della Giunta regionale 14 aprile 2017, n. 385, sono stati individuati gli indirizzi unitari per l'esercizio del controllo analogo sugli organismi in house della Regione (Sviluppo Toscana S.p.a., Agenzia Regionale Recupero Risorse S.p.a., Fondazione Sistema Toscana). In detta delibera viene precisato che il controllo analogo è esercitato dalla Regione sui propri organismi in house, nel rispetto delle norme regionali istitutive e della normativa statale in materia, con riferimento ai seguenti atti o ambiti di attività:*

- *Piani o programmi di attività;*
- *Informativa di bilancio;*
- *Personale;*
- *Gestione del patrimonio immobiliare;*
- *Partecipazione a programmi comunitari e nazionali.*

La delibera individua, per ognuno degli ambiti summenzionati, la Direzione responsabile del controllo analogo. Gli organismi in house collaborano con l'amministrazione regionale per lo svolgimento di detto controllo, inviando tempestivamente gli atti individuati nella delibera al Direttore responsabile che a sua volta li trasmette alle direzioni di staff competenti per materia per l'acquisizione del relativo parere.

Inoltre, la Regione esercita le proprie prerogative in materia di:

- *assegnazione annuale di indirizzi specifici su ulteriori ambiti e su altri atti assoggettabili a controllo -come ad esempio il piano della performance, l'attività contrattuale, il piano della trasparenza ed anticorruzione, il piano della comunicazione- nell'ambito della fase di programmazione delle attività;*
- *controllo contestuale dell'attività degli organismi in house mediante l'esercizio di poteri di ispezione e controllo previsti dalla normativa regionale di riferimento.*

Le società in house, infine, sono tenute, ai sensi della l.r. 66/2011 (finanziaria regionale per il 2012) alla trasmissione alla Regione Toscana del preconsuntivo infrannuale, in analogia a quanto richiesto agli enti dipendenti".

Le società controllate, nel corso dell'anno, sono state sollecitate dalla Regione, con apposite circolari, a porre in essere gli adempimenti richiesti dal Tusp, quali la ricognizione del personale eccedente (al fine di individuare eventuali eccedenze e la conseguente

comunicazione degli elenchi all'Anpal) e la conclusione degli adeguamenti statutari. Inoltre, nella deliberazione del Consiglio regionale n. 97/2018 - Nota di aggiornamento al Defr - e nella d.g.r. n. 1210/2017, sono stati definiti due obiettivi di carattere generale: uno inerente al mantenimento delle spese di funzionamento e del personale, ai sensi dell'articolo 19, comma 5 Tusp; l'altro, relativo all'informativa che le società dovranno fornire all'assemblea dei soci nell'ambito della relazione sul governo societario in merito alla predisposizione di "*specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale*".

Quanto al controllo esercitato sulle società meramente partecipate, nella relazione viene dato atto che la Regione individua con apposite delibere gli indirizzi che il rappresentante regionale deve seguire in sede di assemblea societaria.

Nel medesimo contesto, sono stati forniti elementi relativi al monitoraggio delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie adottate ai sensi dell'art. 1, commi 611 e 612 della l. n. 190/2014, come aggiornate dal Tusp; alla gestione del personale ex art. 19 Tusp; alla possibilità del sistema informativo regionale di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra Regione e società partecipate, rispetto al quale è stato specificato che "*Il sistema informativo di contabilità finanziaria evidenzia gli impegni e gli accertamenti nei confronti dei soggetti partecipati. Sulla base del piano dei conti integrato e della matrice di correlazione sono derivati i corrispondenti componenti economici e patrimoniali*".

4.5. Obblighi di pubblicità e trasparenza

4.5.1. Quadro normativo

L'art. 1 del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013[278], come modificato dal d.lgs. n. 97/2016[279], definisce la "trasparenza" come "*… accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*".

---

[278] D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 - Art. 1. Modifiche al titolo del decreto legislativo n. 33 del 2013: "*1. Il titolo del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, è sostituito dal seguente: «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.»*".

[279] In attuazione della delega contenuta nell'art. 7 della l. n. 124 del 7 agosto 2015 ("*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*") è stato emanato il d.lgs. n. 97 del 25 maggio 2016, intitolato "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione*".

Sempre a mente dell'articolo citato, la trasparenza "*… nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino (…)*".

Le società partecipate sono rimaste estranee all'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni sulla trasparenza recate dal d.lgs. n. 33 fino alla modifica dell'art. 11 ("*Ambito soggettivo*") del medesimo provvedimento, ad opera del d.l. 24 giugno 2014, n. 90. La previgente versione della norma disponeva: "*Alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 e alle società da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile si applicano, limitatamente alla attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni dell'articolo 1, commi da 15 a 33, della legge 6 novembre 2012, n. 190*".

A seguito della modifica intervenuta nel 2014, l'art. 11 ha esteso la disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni "*… limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, … alle società … che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da parte di pubbliche amministrazioni, oppure agli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi*". Alle società semplicemente partecipate dalle pubbliche amministrazioni e, comunque, "*limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*", continuavano invece ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 1, commi da 15 a 33, della l. 6 novembre 2012, n. 190.

Successivamente, il legislatore è nuovamente intervenuto sul d.lgs. n. 33/2013 con il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, con il quale, tra l'altro, ha abrogato l'art. 11 ("*Ambito soggettivo*") ed inserito il nuovo art. 2-*bis* ("*Ambito soggettivo*"), attualmente in vigore[280].

[280] Si noti che l'art. 2-*bis* reca una disciplina organica inerente tanto gli obblighi di pubblicazione quanto le nuove disposizioni introdotte in materia di accesso civico generalizzato.

In particolare, l'art. 2 *bis*, comma 2, dispone che "*La medesima disciplina prevista per le amministrazioni pubbliche … si applica anche, in quanto compatibile … alle società a controllo pubblico come definite dall'art. 2 comma 1 lettera m) del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175*" (ad esclusione delle società quotate e le società da queste partecipate, salvo che queste siano controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche non per il tramite di società quotate). Il successivo comma 3 estende anche alle società in partecipazione pubblica (come definite dal d.lgs. n. 175 citato) la disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni, in quanto compatibile, e, comunque, "*… limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*"[281].

Va ricordato che l'art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 97/2016 dispone che "*I soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013 si adeguano alle modifiche allo stesso decreto legislativo, introdotte dal presente decreto, e assicurano l'effettivo esercizio del diritto di cui all'articolo 5, comma 2[282], del decreto legislativo n. 33 del 2013, come modificato dall'articolo 6 del presente decreto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto*".

Ciò posto, si rammenta che l'art. 6 del d.lgs. n. 33/2013 pone in capo alle pubbliche amministrazioni (ed evidentemente ai soggetti ad esse equiparati, ex art. 2 *bis*) l'onere di garantire la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali ai sensi di legge[283], assicurandone in particolare "*… l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità*", precisando che "*L'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti*".

Le successive disposizioni recate dal d.lgs. n. 33/2013 individuano precise categorie di informazioni rispetto alle quali sussiste l'obbligo di pubblicazione, tra le quali: atti di carattere normativo e amministrativo generale (art. 12); informazioni e dati concernenti

---

[281] L'Anac, ai fini della corretta applicazione dell'art. 2 bis comma 3, ha precisato la nozione di "*attività di pubblico interesse*" ed il criterio della compatibilità, attraverso la delibera n. 11347 del 2017, per la quale v. infra.
[282] L'art. 5 disciplina l'istituto dell'accesso civico.
[283] D.lgs. n. 14 marzo 2013, n. 33, art. 9 Accesso alle informazioni pubblicate nei siti: "*1. Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nella home page dei siti istituzionali è collocata un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente», al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente. Al fine di evitare eventuali duplicazioni, la suddetta pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale alla sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'articolo 6. Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione «Amministrazione trasparente»*".

l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni (art. 13); documenti ed informazioni concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo ed i titolari di incarichi dirigenziali (art. 14); informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza (art. 15); informazioni concernenti gli incarichi di collaborazione, di consulenza o gli incarichi professionali (inclusi quelli arbitrali) conferiti da società controllate (art. 15 *bis*); dati relativi alla dotazione organica ed al costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (art. 16); dati relativi al personale non a tempo indeterminato (art. 17); l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei dipendenti, con l'indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico (art. 18); i bandi di concorso nonché i criteri di valutazione della Commissione e le tracce delle prove scritte (art. 19); dati relativi alla valutazione della *performance* e alla distribuzione dei premi al personale (art. 20); dati sulla contrattazione collettiva (art. 21); dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato (art. 22); bilancio, preventivo e consuntivo, e del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi (art. 29); dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione (atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione, relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o *budget*, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi, ancorché non recepiti, della Corte dei conti) (art. 31).

Il d.lgs. n. 33/2013 citato disciplina, inoltre, le modalità di pubblicazione dei dati sopra richiamati.

Al fine di garantire la "*piena accessibilità delle informazioni pubblicate*", l'art. 9 dispone che nella *homepage* dei siti istituzionali sia collocata un'apposita sezione denominata "*Amministrazione trasparente*", al cui interno devono essere riversati i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi di legge[284]; è, altresì, previsto che, al fine di evitare eventuali duplicazioni, "*… la suddetta pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale alla sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti, assicurando la*

[284] Il d.lgs. n. 33/2013, al comma 2 dell'art. 2 chiarisce che "*Ai fini del presente decreto, per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione*".

qualità delle informazioni di cui all'articolo 6". Inoltre, è fatto divieto alle amministrazioni di "*… disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente*".

Il legislatore, inoltre, ha attribuito all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), tra l'altro, il compito di definire ed adottare (sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale, la Civit e l'Istat) *standard*, modelli e schemi[285] per "*… l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nonché relativamente all'organizzazione della sezione «Amministrazione trasparente»*" (art. 48 comma 1). È, altresì, fatto espressamente obbligo ai soggetti di cui all'articolo 2 *bis* di conformarsi agli standard, ai modelli ed agli schemi adottati dall'Anac (art. 48 comma 5).

L'allegato A al decreto n. 33 individua modelli e schemi *standard* per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente ed è modificabile solo da Anac (art. 48 comma 2).

Il d.lgs. n. 33 appresta, infine, un regime sanzionatorio – seppur variamente declinato – per i casi di violazione dell'obbligo di pubblicazione; le sanzioni, in particolare, sono contenute sia all'interno delle singole norme che disciplinano gli specifici obblighi di pubblicazione (ad esempio art. 15 "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione e consulenza*", ove al comma 3 si legge: "*In caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il*

---

[285] Per altre attribuzioni riconosciute all'Anac qui di interesse si richiamano anche i commi 1*bis* e 1*ter* dell'art. 3: "*1. Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico, ivi compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7.*
1-bis. L'Autorità nazionale anticorruzione, sentito il Garante per la protezione dei dati personali nel caso in cui siano coinvolti dati personali, con propria delibera adottata, previa consultazione pubblica, in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione, e all'esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti di cui all'articolo 2-bis, può identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della disciplina vigente per i quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione. In questi casi, l'accesso ai dati e ai documenti nella loro integrità è disciplinato dall'articolo 5.
1-ter. L'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano nazionale anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali".

pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104"[286]), sia in previsioni di carattere generale (artt. 45-46-47).

Per completezza, giova, da ultimo, evidenziare che il d.lgs. n. 33 testé brevemente richiamato non costituisce l'unico referente normativo in materia di obblighi di pubblicazione.

Ed infatti, seppur senza pretesa di esaustività, si ricordano le seguenti disposizioni di legge:

- d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" - Art. 6. "*Princìpi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico*" e art. 19 "*Gestione del personale*": l'art. 6 pone in capo alle società a controllo pubblico l'obbligo di pubblicare sul proprio sito, contestualmente al bilancio d'esercizio, anche la relazione annuale sul governo societario ove sono indicati gli specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e le eventuali integrazioni apportate agli strumenti di governo societario; nel caso la società avesse invece ritenuto di non procedere a tali integrazioni, di tale scelta dovrà dar conto nella relazione. L'art. 19, invece, richiede la pubblicazione degli atti e provvedimenti inerenti la gestione del personale, ed in particolare dei regolamenti in materia di reclutamento del personale ed i provvedimenti e contratti con i quali viene garantito il perseguimento degli obiettivi fissati dalle amministrazioni controllanti in merito al complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale; si badi che tale ultimo obbligo di pubblicazione incombe non solo sulla società controllata ma anche sulla amministrazione socia. Entrambi gli articoli richiamati prevedono infine che, in caso di mancata o incompleta pubblicazione, trovino applicazione gli artt. 22 comma 4, 46 e 47 comma 2 del d.lgs. n. 33/2013.

- d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 "*Codice dei contratti pubblici*" - Art. 29 "*Principi in materia di trasparenza*": è previsto l'obbligo della pubblicazione – e del successivo aggiornamento – sul profilo del committente (nella sezione "Amministrazione trasparente" e con l'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33) di tutti gli atti e provvedimenti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi: alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di

[286] Si vedano altresì gli art. 15 *bis*, art. 22, art. 26, art. 28.

concessioni; alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti (ove non considerati riservati ovvero secretati); alle esclusioni dalla procedura di affidamento ed alle ammissioni all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali; i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione.

- d.lgs. 08 aprile 2013, n. 39 "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*" - Art. 20 "*Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*": è previsto l'obbligo di pubblicare, nel sito della pubblica amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che ha conferito l'incarico, sia la dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità presentata dall'interessato all'atto del conferimento dell'incarico sia quella presentata annualmente, in costanza di incarico.

- l. 06 novembre 2012, n. 190 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*". L'art. 1 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" prevede che la pubblicazione nei siti *web* istituzionali delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, dei bilanci e conti consuntivi, nonché dei costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini e dei procedimenti di: autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera; tassi di assenza del personale, ecc..

4.5.2. Linee guida Anac

L'Anac è intervenuta più volte sul tema della trasparenza attraverso Linee guida e determinazioni.

In particolare, si segnalano due provvedimenti adottati dall'Autorità con specifico riferimento ai profili di interesse: la determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 ("*Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle*

società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici") e la delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017 ("*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*").

La determinazione n. 8/2015 era stata adottata dall'Autorità a seguito dell'intervento legislativo sull'art. 11 ("*Ambito soggettivo*") del d.lgs. n. 33/2013[287], operato con il d.l. n. 90/2014, ed aveva quale fine dichiarato quello di "*… fornire indicazioni relativamente ai contenuti essenziali dei modelli organizzativi da adottare ai fini di prevenzione della corruzione e di diffusione della trasparenza non potendo, invece, fare riferimento puntuale a singoli enti o società. Le Linee guida, pertanto, mirano a orientare le società e gli enti nell'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza con l'obiettivo primario che essa non dia luogo ad un mero adempimento burocratico, ma che venga adattata alla realtà organizzativa dei singoli enti per mettere a punto strumenti di prevenzione mirati e incisivi*"[288].

Nelle Linee guida, l'Autorità chiariva: "*Alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalle pubbliche amministrazioni si applica la normativa sulla trasparenza contenuta nel d.lgs. n. 33/2013 (art. 11, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013), oltre a quanto già previsto dall'art. 1, co. 34, della legge n. 190 del 2012 per tutte le società a partecipazione pubblica, anche non di controllo. L'art. 11, co. 2, lett. b), come novellato dall'art. 24 bis del dl. n. 90 del 2014, (…) introduce una netta distinzione tra le società controllate e le società a partecipazione pubblica non di controllo. L'elemento distintivo tra le due categorie di società consiste nel fatto che nelle società controllate deve sempre essere assicurata la trasparenza dei dati relativi all'organizzazione. Per le società in controllo pubblico, cioè, la trasparenza deve essere garantita sia relativamente all'organizzazione che alle attività di pubblico interesse effettivamente svolte. Per le società a partecipazione pubblica non di controllo, invece, gli obblighi di trasparenza sono quelli di cui ai commi da 15 a 33 della legge n. 190 del 2012 con riferimento alle attività di pubblico interesse se*

[287] Come sopra più diffusamente evidenziato, la modifica è stata operata con il d.l. n. 90/2014.

[288] Circa l'ambito soggettivo di riferimento, preme osservare come l'Autorità indichi tra i destinatari delle Linee guida anche le "*(…) amministrazioni pubbliche che vigilano, partecipano e controllano gli enti di diritto privato e gli enti pubblici economici. Ad avviso dell'Autorità, infatti, spetta in primo luogo a dette amministrazioni promuovere l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte di tali enti. Ciò in ragione dei poteri che le amministrazioni esercitano nei confronti degli stessi ovvero del legame organizzativo, funzionale o finanziario che li correla*".

effettivamente esercitate, e di cui all'art. 22, co. 3, per quanto attiene all'organizzazione (…)[289]*. Laddove una società controllata non svolga invece attività di pubblico interesse, è comunque tenuta a pubblicare i dati relativi alla propria organizzazione e a rispettare gli obblighi di pubblicazione che possono eventualmente discendere dalla normativa di settore, ad esempio in materia di appalti o di selezione del personale. Naturalmente, considerate le peculiarità organizzative, il tipo di attività e il regime privatistico, la disciplina della trasparenza è applicabile con i necessari adattamenti, anche per contemperare l'obiettivo della più ampia pubblicazione dei dati con le eventuali esigenze relative alla natura privatistica e alle attività svolte in regime concorrenziale*".

Ancora con specifico riferimento alle società controllate, l'Anac affermava l'obbligo per le stesse di adottare un "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità" e di costituire sul proprio sito web una apposita Sezione, denominata "Società trasparente", in cui pubblicare i dati e le informazioni ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013. Per limitare gli oneri derivanti dalla disciplina della trasparenza, l'Anac ammette la possibilità che "… *qualora le società controllate non abbiano un sito web, sarà cura delle amministrazioni controllanti rendere disponibile una sezione del proprio sito in cui le società controllate possano predisporre la sezione "Società trasparente" in cui pubblicare i dati, ferme restando le rispettive responsabilità*". Ulteriori obblighi per le società controllate sono la nomina del Responsabile della trasparenza e l'adozione, in via autonoma, di misure organizzative necessarie al fine di assicurare l'accesso civico (art. 5, d.lgs. n. 33 del 2013), avendo cura di pubblicare, nella sezione "Società trasparente", le informazioni relative alle modalità di esercizio di tale diritto e gli indirizzi di posta elettronica cui gli interessati possano inoltrare le relative richieste.

Con riferimento alle società *in house*, l'Anac precisava che a tali società "… *si applicano gli obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni, senza alcun adattamento. Infatti, pur non rientrando tra le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n.*

---

[289] Con specifico riferimento allo svolgimento di attività di pubblico interesse, l'Anac precisava: "*Per quanto riguarda le «attività di pubblico interesse regolate dal diritto nazionale o dell'Unione europea» svolte dalle società in questione, sono certamente da considerarsi tali quelle così qualificate da una norma di legge o dagli atti costitutivi e dagli statuti degli enti e delle società e quelle previste dall'art. 11, co. 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, ovvero le attività di esercizio di funzioni amministrative, di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche, di gestione di servizi pubblici. Come orientamento di carattere generale, è onere delle singole società, d'intesa con le amministrazioni controllanti o, ove presenti, con quelle vigilanti, indicare chiaramente all'interno del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, quali attività rientrano fra quelle di «pubblico interesse regolate dal diritto nazionale o dell'Unione europea» e quelle che, invece non lo sono. Le amministrazioni controllanti o quelle vigilanti – laddove dette funzioni siano in capo ad amministrazioni diverse – sono chiamate ad una attenta verifica circa l'identificazione delle attività di pubblico interesse volta ad assicurare il pieno rispetto della normativa in materia di trasparenza*".

165/2001, in quanto organizzate secondo il modello societario, dette società, essendo affidatarie in via diretta di servizi ed essendo sottoposte ad un controllo particolarmente significativo da parte delle amministrazioni, costituiscono nei fatti parte integrante delle amministrazioni controllanti".

A seguito degli importanti interventi legislativi operati nel corso del 2016, con l'emanazione del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) e del d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), nonché con le modifiche apportate al d.lgs. n. 33/2013 dal d.lgs. n. 97/2016, l'Autorità è nuovamente intervenuta con delibera dell'8 novembre 2017, n. 1134 sul tema degli obblighi di trasparenza intestati alle società partecipate[290].

In quella sede, l'Autorità premette che le Linee guida ivi contenute vanno a sostituire quelle contenute nella precedente determinazione n. 8/2015, precisando che le "*numerose e significative innovazioni normative*" intervenute, se da un lato hanno confermato la distinzione operata nella determinazione n. 8/2015 tra enti di diritto privato in controllo e altri enti di diritto privato non in controllo, ai fini della diversa applicazione della disciplina sulla trasparenza, dall'altro, richiedono una piena rivisitazione delle conclusioni rassegnate nella determinazione n. 8 citata.

L'attuale versione dell'art. 2 *bis*, d.lgs. n. 33/2013, introduce, infatti, un elemento di discontinuità rispetto alla pregressa disciplina, in quanto per la definizione di "società in controllo pubblico" e "società in partecipazione pubblica" rinvia al d.lgs. n. 175/2016, introducendo così, rispetto al passato, una perimetrazione più ampia delle due anzidette nozioni.

Inoltre, rispetto alla precedente versione, il nuovo art. 2 *bis* citato introduce il criterio della "compatibilità" ai fini della estensione del regime di trasparenza alle società in partecipazione pubblica: "*La disposizione impone, quindi, un vaglio di compatibilità delle disposizioni contenute nel decreto in relazione alla tipologia degli enti, tenendo nella dovuta considerazione i tratti distintivi che ne caratterizzano la struttura. Ad avviso dell'Autorità, tale compatibilità non deve, quindi, essere esaminata caso per caso ma va valutata in relazione alle diverse categorie, anche alla luce del potere di precisazione degli obblighi di pubblicazione attribuito all'Autorità, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, art. 3 comma 1 ter. In particolare, con riferimento alle società controllate o partecipate da pubbliche amministrazioni (…) si ritiene che la compatibilità*

[290] L'Anac ha, peraltro, precisato in premessa che le Linee guida contenute nella delibera n. 1134 concernono tanto gli obblighi di pubblicazione sui siti *web* dei dati e dei documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria, quanto l'esercizio del diritto di accesso generalizzato.

vada valutata in relazione alla tipologia delle attività svolte (…). Occorre, infine, avere riguardo al regime normativo già applicabile alle diverse tipologie di enti in base ad altre fonti normative, allo scopo di evitare la duplicazione degli adempimenti e di garantire un coordinamento con gli obblighi di prevenzione".

Nelle Linee guida e nell'Allegato 1 a tale documento, l'Anac precisa gli obblighi in materia di trasparenza (e anticorruzione) per le categorie di soggetti indicati dal citato art. 2 *bis*[291].

Con riferimento alle società controllate, gli obblighi di pubblicazione riguardano i dati, documenti e le informazioni relativi alla loro organizzazione ed alle attività esercitate; peraltro, le Linee guida ricordano che specifici obblighi di pubblicità sono contenuti anche nel Tusp, artt. 19 e 24 e dal nuovo art. 15 *bis* ("*Obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate*") del d.lgs. n. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97/2016. Per quanto riguarda, invece, le disposizioni recate dall'art. 14 del d.lgs. n. 33 citato, l'Autorità chiarisce che le disposizioni ivi contenute non sono compatibili con l'organizzazione e le funzioni delle società controllate e ribadisce quanto già affermato nella determinazione n. 8/2015, ovvero che i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo, comunque denominati, pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettere da a) a f), ulteriormente specificando: "*Nell'ipotesi di gratuità, si evidenzia l'esigenza di pubblicare sul sito gli statuti o le deliberazioni con carattere generale che dispongono in merito*".

Ancora con riferimento alle società in controllo, le Linee guida prescrivono, inoltre, l'obbligo per dette società di introdurre, nel proprio sito *web*, una apposita sezione, denominata "Società trasparente", nella quale pubblicare i dati e le informazioni ai sensi del d.lgs. n. 33/2013[292], nonché, l'ulteriore obbligo di far confluire, all'interno del documento contenente le misure di corruzione integrative del "modello 231", le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi delle informazioni da pubblicare (sia quelli individuati per legge che quelli "ulteriori" individuati dalla stessa società, in ragione delle proprie caratteristiche funzionali e strutturali), prevedendo anche uno specifico sistema di responsabilità. Le società in controllo pubblico sono, inoltre, tenute ad attuare la disciplina della trasparenza, non solo attraverso la pubblicazione *on line* all'interno del

[291] Le Linee giuda disciplinano anche due ipotesi specifiche, rappresentate dalle società indirettamente controllate ed alle società in liquidazione.

[292] Nelle Linee guida si ribadisce che, nel caso in cui la società sia priva di un sito *web*, sarà cura dell'amministrazione controllante rendere disponibile una sezione del proprio sito in cui la società possa predisporre la sezione "Società trasparente".

proprio sito, ma anche garantendo l'accesso civico a dati e documenti detenuti, relativamente alla propria organizzazione ed alla propria attività.

Per quanto concerne le società a partecipazione pubblica non di controllo, l'Anac chiarisce che a tali società si applicano le medesime disposizioni previste per le amministrazioni pubbliche, limitatamente "*all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*"[293], previa verifica di compatibilità, secondo le direttrici sopra evidenziate.

Si noti, infine, che la delibera n. 1134/2017, per le indicazioni relative alla qualità dei dati da pubblicare, rinvia espressamente alla determinazione del 28 dicembre 2016, n. 1310.

4.5.3. L'applicazione della disciplina sulla trasparenza da parte della Regione in tema di società partecipate

A seguito di controlli sul sito istituzionale dell'amministrazione, è stato verificato che la Regione Toscana ha sostanzialmente adempiuto agli obblighi di pubblicità ex d.lgs. n. 33/2013 relativamente alle partecipazioni detenute direttamente in società non quotate[294].

Sussistono tuttavia alcuni profili meritevoli di essere evidenziati, come segue:

1. in base al combinato disposto degli artt. 13 e 20 del d.lgs. n. 39/2013, il presidente e l'amministratore delegato delle società controllate sono tenuti a rendere al momento della nomina e, successivamente, con cadenza annuale, nel corso dell'incarico, le dichiarazioni circa l'insussistenza delle cause di inconferibilità e di incompatibilità al conferimento dell'incarico; tale pubblicazione è da effettuarsi mediante *link* al sito della società.

La Regione ha provveduto all'inserimento del *link* alle suddette dichiarazioni nell'apposita pagina "Amministrazione trasparente", in conformità a quanto previsto dall'art. 20 cit. e con riferimento alle società controllate (Arrr S.p.a., Sviluppo Toscana S.p.a. e Terme di Montecatini S.p.a.) il cui Presidente del Consiglio di amministrazione ovvero Amministratore

---

[293] Nelle Linee guida l'Autorità delinea il contenuto delle "*attività di pubblico interesse*", ritenendo che lo stesso possa essere individuato sulla base della esemplificazione prevista dalla parte seconda dell'art. 2-*bis*, comma 3, e che pertanto si considerano attività di pubblico interesse le attività di esercizio di funzioni amministrative, le attività di servizio pubblico, le attività di produzione di beni e servizi resi a favore dell'amministrazione, strumentali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Viene inoltre specificato che devono ritenersi di pubblico interesse le attività così qualificate dalla legge o dagli atti costitutivi e dagli statuti degli enti e delle società, nonché quelle demandate dal contratto di servizio ovvero affidate per legge. Le Linee guida specificano, altresì, che è onere delle società, d'intesa con le società controllanti o partecipanti, indicare chiaramente all'interno del Piano triennale di prevenzione della corruzione ovvero delle misure integrative del "modello 231", quali attività rientrano fra quelle di pubblico interesse e quali non vi rientrano.

[294] Ai fini delle verifiche sugli obblighi di pubblicità, la Sezione ha tenuto conto *dell'Allegato 1) – Sezione "Società trasparente" /" Amministrazione trasparente" - Elenco obblighi di pubblicazione*, alla delibera n. 1134/2017 dell'Anac.

unico è nominato dalla stessa amministrazione regionale. Relativamente alle restanti sei società controllate (Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., Fidi Toscana S.p.a., Alatoscana S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Fiera Firenze S.p.a., Terme di Casciana S.p.a.) viene semplicemente riportato il *link* al sito *web* delle singole società. Da verifiche effettuate su detti siti *web*, è emerso quanto segue: in un caso, le dichiarazioni sono presenti ma non sono aggiornate (Terme di Chianciano immobiliare S.p.a.); in un altro caso (Alatoscana S.p.a.) le dichiarazioni mancano (essendo presenti solo le dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013, oltretutto risalenti al 2015[295]) e, infine, nel caso di una società (Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.) non è stato possibile verificare la presenza delle dichiarazioni, atteso che

---

[295] D.lgs. 14/03/2013, n. 33 – "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*":
Art. 14 "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*": "*1. Con riferimento ai titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale regionale e locale, lo Stato, le regioni e gli enti locali pubblicano i seguenti documenti ed informazioni: a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo; b) il curriculum; c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici; d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti; e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti; f) le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell'organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 7.*
1-bis. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui al comma 1 per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione.
1-ter. Ciascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente.
1-quater. Negli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e nei relativi contratti sono riportati gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico. Il mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi determina responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Del mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi si tiene conto ai fini del conferimento di successivi incarichi.
1-quinquies. Gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 1 si applicano anche ai titolari di posizioni organizzative a cui sono affidate deleghe ai sensi dell'articolo 17, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché nei casi di cui all'articolo 4-bis, comma 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 e in ogni altro caso in cui sono svolte funzioni dirigenziali. Per gli altri titolari di posizioni organizzative è pubblicato il solo curriculum vitae.
2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati cui ai commi 1 e 1-bis entro tre mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico dei soggetti, salve le informazioni concernenti la situazione patrimoniale e, ove consentita, la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, che vengono pubblicate fino alla cessazione dell'incarico o del mandato. Decorsi detti termini, i relativi dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5".
Con riferimento all'estensione alle società controllate della disciplina recata dal d.lgs. n. 33 cit., si veda il paragrafo 4.5.1 di questo capitolo.

manca la sezione "Società trasparente" (ovvero un *link* nel sito *web* della società che rinvii a dette dichiarazioni); negli altri casi le dichiarazioni erano regolarmente presenti. Relativamente ai profili trattati, in sede di contraddittorio, la Regione ha evidenziato quanto segue: "*In proposito il Piano triennale della prevenzione della corruzione 2018-2020 della Regione Toscana contiene un paragrafo dedicato alle società controllate e partecipate, in cui si richiamano i loro obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza (6. La prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle società e negli enti di diritto privato controllati e partecipati dall'amministrazione regionale alla luce delle nuove linee guida Anac delibera n. 1134 del 8 novembre 2017) e con nota del 9 aprile 2018 del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza tutte le società sono state sollecitate a dare attuazione a tali obblighi*";

2. ai sensi dell'art. 22 comma 1, lett. d-*bis*) del d.lgs. n. 33/2013, sono soggetti all'obbligo di pubblicazione "*i provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, previsti dal decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124*".

Tra i provvedimenti soggetti ad obbligo di pubblicazione sopra enucleati, la Regione si è sostanzialmente limitata a quelli inerenti la razionalizzazione delle partecipazioni; ad esempio, risultano assenti la delibera della Giunta regionale n. 1395 del 11 dicembre 2017, "*Acquisizione, ai sensi dell'art. 30 Legge Regionale 1 agosto 2017 n. 40, quote di partecipazione in Co.Svi.G. S.c.r.l.*" ovvero le delibere (si vedano, ad esempio, la delibera n. 159 del 27 febbraio 2017 "*Indirizzi alla società Fidi per la cessione delle partecipazioni indirette*", ovvero la delibera n. 691 del 26 giugno 2017 "*Rinnovo patti sociali della società Fidi Toscana*", nonché tutte le delibere contenenti gli indirizzi per i rappresentanti della Regione in sede di assemblea ordinaria/straordinaria) mediante le quali l'Amministrazione "gestisce" le proprie partecipazioni. Tuttavia, con specifico riferimento a tale ultima categoria di provvedimenti, corre l'obbligo segnalare che tale lacuna risulta, almeno in parte, colmata dalla sezione "*Obiettivi fissati dall'Amministrazione per società controllate*", contenente alcune delibere di indirizzo. Si evidenzia, inoltre, che in sede di contraddittorio, la Regione ha dato conto di aver provveduto ad una prima integrazione delle delibere oggetto di pubblicazione ex art. 22 comma 1 lett. *d*) *bis*;

3. come chiarito nella delibera n. 1134/2017 dalla Autorità Nazionale Anticorruzione, con riferimento agli obblighi di pubblicazione recati dall'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013, nel caso in cui i titolari degli organi di indirizzo generale svolgano tali funzioni a titolo gratuito, è necessario che vengano pubblicati sul sito gli statuti o le deliberazioni che dispongono in merito.

Nel caso della Regione Toscana tale indicazione non è stata seguita e così, con riferimento alla società Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., si afferma che i membri del Consiglio di amministrazione non percepiscono alcunché a seguito di rinuncia, ma al *link* indicato non risulta alcuna documentazione a supporto. Nel caso di Alatoscana S.p.a., risulta che all'Amministratore unico non spetta alcun compenso e, tuttavia, viene indicato un *link* che rinvia ad un estratto del verbale dell'Assemblea dei soci del 30 maggio 2013, ove viene riconfermata nel ruolo di Amministrazione unico per il triennio 2013/2015 la stessa persona fisica e ne viene fissato il compenso annuo in euro 20.000,00 oltre rimborso spese.

Sul punto la Regione, in sede di contraddittorio, ha chiarito: "*Per quanto riguarda le contraddizioni segnalate, per Alatoscana, con il cui Amministratore sono stati presi contatti per l'aggiornamento degli obblighi di pubblicazione, il compenso è stato corretto in base ai documenti presenti sul sito; per quanto riguarda Arezzo Fiere e congressi, gli importi corrisposti al Presidente e ai componenti il C.d.A. sono stati aggiornati con quanto contenuto nel sito della società, a decorrere dal 21 maggio 2018*".

4.5.4. L'applicazione della disciplina sulla trasparenza da parte delle società partecipate

In esito alle richieste istruttorie inviate in ordine allo stato di adempimento degli obblighi di legge in materia di pubblicità e trasparenza da parte delle società partecipate, la Regione ha risposto premettendo che " […] *la prima normativa in materia è molto recente e che quindi la sua applicazione ha rappresentato un'assoluta novità per l'universo delle società partecipate e controllate dalle amministrazioni pubbliche, con le prime Linee guida emanate dall'Autorità nazionale Anticorruzione nel giugno 2015. Da allora è stato avviato un processo di adeguamento da parte di queste società e delle amministrazioni pubbliche di riferimento, che nei primi anni si è in gran parte anche consumato nell'individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione delle prime versioni del d.lgs. 33/2013. A seguito delle novità introdotte nella normativa sulla trasparenza dal d.lgs. 97/2016 e in materia di società a partecipazione pubblica dal d.lgs. 175/2016, l'Anac ha adottate "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di*

prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici" con Determinazione 1134 dell'8 novembre 2017. Quindi le direttive di attuazione nella materia sono molto recenti e non si può negare un certo affanno nella loro puntuale applicazione, soprattutto da parte di organismi di ridotte dimensioni e meno attrezzati dal punto di vista organizzativo".

In punto di merito, la Regione ha così relazionato: "*Alcune delle società presentano una situazione di adesione completa alle disposizioni di legge, in particolare l'Agenzia regionale recupero risorse spa, Fidi Toscana spa, Terme di Casciana spa, Sviluppo Toscana spa. Altre società presentano una buona situazione rispetto agli obblighi di pubblicazione previsti, ma non hanno aggiornato la parte relativa all'accesso civico, quali la Cet, Firenze Fiera spa, Terme di Montecatini spa, Cosvig scrl, acquisita nel 2018*[296]*. Da completare ma decisamente migliorata rispetto agli anni precedenti la situazione delle pubblicazioni degli Interporti della Toscana centrale e Amerigo Vespucci. Ancora parziale il rispetto degli obblighi di pubblicazione da parte delle società fieristiche Arezzo Fiere e congressi e Internazionale Marmi e macchine Carrara. Del tutto parziale la pubblicazione della società Terme di Chianciano immobiliare, in liquidazione. Una situazione veramente deficitaria presenta invece Alatoscana spa, che presenta scarsissime informazioni e non aggiornate rispetto a quelle richieste. (...)*[297] *Infine, per quanto riguarda la Società Esercizio Aeroporto Maremma, che si configura come una partecipata non sottoposta controllo, gli obblighi di pubblicazione sono rispettati. Del tutto peculiare la posizione di Banca Popolare etica, che presenta la pubblicazione solo di alcuni dati, ma per la quale la Regione Toscana presenta una quota di partecipazione pari allo 0,04 per cento*".

Ebbene, pur ritenendo, in definitiva, sostanzialmente condivisibile il quadro generale offerto dalla Regione, corre l'obbligo di evidenziare alcune criticità.

In primo luogo, occorre rilevare che la normativa di riferimento non è così recente da aver in qualche misura pregiudicato il processo di adeguamento da parte delle società; lo stesso valga per le Linee guida Anac, le quali, già dal 2015 avevano sostanzialmente indicato le società controllate e partecipate da amministrazioni pubbliche quali destinatarie delle disposizioni sulla trasparenza. Il ritardo nell'adeguamento da parte delle società non pare

[296] Co.Svi.G. S.c.r.l. non è oggetto della presente relazione in quanto entrata a far parte del portafoglio azionario della Regione nel 2018.

[297] Non si tiene conto dei dati inerenti le società energetiche, stante la loro presenza nel portafoglio della Regione per il solo 2017; sono invece escluse dalla applicazione delle norme in esame, stante espressa previsione di legge le società Toscana Aeroporti S.p.a. e Italcertifer S.p.a. in quanto quotate in mercati regolamentati.

dunque giustificato, anche alla luce della valenza che il legislatore ha attribuito alla trasparenza[298].

Con riferimento all'"*l'affanno*" nella "*puntuale applicazione, soprattutto da parte di organismi di ridotte dimensioni e meno attrezzati dal punto di vista organizzativo*", delle norme sulla trasparenza, invocato dalla Regione, corre l'obbligo di evidenziare che – come suggerito dalla stessa Anac nella determinazione n. 8 del giugno 2015 – *"per limitare gli oneri derivanti dalla disciplina della trasparenza, qualora le società controllate non abbiano un sito web, sarà cura delle amministrazioni controllanti rendere disponibile una sezione del proprio sito in cui le società controllate possano predisporre la sezione "Società trasparente" in cui pubblicare i dati, ferme restando le rispettive responsabilità*".

Quanto alla Banca popolare etica, pur prendendo atto che la partecipazione della Regione è limitata allo 0,04 per cento del capitale sociale, va comunque rilevato che in ogni caso la società, essendo partecipata da una amministrazione, è comunque tenuta al rispetto delle disposizioni sulla trasparenza.

Con riferimento alla situazione della società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., si ricorda che l'Anac, nelle Linee guida del novembre 2017, ha chiarito che anche per le società in liquidazione sussiste l'obbligo di adempiere agli obblighi di legge in materia di trasparenza.

In ordine alle carenze in punto di pubblicità in materia di personale, anche alla luce degli obblighi scaturenti dal Tusp, si rinvia alla specifica sezione di questa relazione.

Non pare infine superfluo ricordare che *"le Linee guida sono rivolte, inoltre, alle amministrazioni pubbliche che vigilano, partecipano e controllano gli enti di diritto privato e gli enti pubblici economici. Ad avviso dell'Autorità, infatti, spetta in primo luogo a dette*

---

[298] d.lgs. 14/03/2013, n. 33 - Art. 1 "*Principio generale di trasparenza*": "*1. La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.*
2. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.
3. Le disposizioni del presente decreto, nonché le norme di attuazione adottate ai sensi dell'articolo 48, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione".

amministrazioni promuovere l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte di tali enti. Ciò in ragione dei poteri che le amministrazioni esercitano nei confronti degli stessi ovvero del legame organizzativo, funzionale o finanziario che li correla" (determinazione Anac del 17 giugno 2015, n. 8).

A tal proposito, si richiama l'attenzione in merito alla circostanza per cui la mancata pubblicazione di documenti o informazioni per i quali la pubblicazione *online* è obbligatoria, determina gli effetti disciplinati dallo stesso d.lgs. n. 33/2013.

Tanto premesso, in sede di contraddittorio, la Regione ha fornito, sul punto, le seguenti precisazioni: "*Già in occasione del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2016-2018 degli uffici della Giunta regionale, sono stati evidenziati gli obblighi di trasparenza a carico della società partecipate e sollecitate le società in proposito con nota del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del 4 aprile 2016. Le novità introdotte dalla revisione della normativa con il d.lgs. 97/2016 e con il d.lgs 175/2016 e la pubblicazione delle Linee guida dell'Anac sugli obblighi di trasparenza della prevenzione della corruzione e della trasparenza nel novembre 2017 hanno in parte rallentato il processo di attuazione in materia, da parte di soggetti che non sempre hanno una netta percezione della loro collocazione nell'ambito pubblico. Ciò detto, sono innegabili alcune resistenze nell'adempiere agli obblighi cui sono tenuti da parte di alcune società controllate e partecipate dalla Regione Toscana, cui si deve rispondere con un'azione ancora più incisiva di controllo e sollecitazione.*
Infine, Banca popolare etica, che pure dispone di un sito istituzionale ricco di informazioni, è stata invitata a rispettare le disposizioni del PTPCT 2018-2020 della Regione Toscana, con nota del 9 aprile 2018 del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, così come tutte le altre società partecipate e la società Terme di Chianciano immobiliare, per quanto in liquidazione".

4.6. La revisione straordinaria delle partecipazioni della Regione Toscana

Il piano di razionalizzazione approvato con la deliberazione consiliare n. 102/2016 è stato oggetto di modifiche dapprima con deliberazione del Consiglio n. 84/2017 e successivamente con deliberazione del Consiglio n. 5/2018. Il primo intervento è stato motivato dalla necessità di adeguare le previsioni alle nuove prescrizioni recate dal c.d. decreto correttivo ed ha determinato il mantenimento di cinque società; la seconda modifica ha, invece, ulteriormente prorogato i termini (già inizialmente procrastinati con la deliberazione n. 84/2017) per

l'attuazione del piano con riferimento a società che presentavano situazioni particolarmente critiche, ossia quelle del comparto termale e Fidi Toscana S.p.a.

La valutazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni detenute direttamente ed indirettamente dalla Regione risulta piuttosto complessa, posto che il nuovo piano non ha del tutto risolto le criticità già precedentemente rilevate sotto il profilo motivazionale. La carenza di motivazione, in particolare, risulta declinata sia sotto il profilo quantitativo, nella sinteticità delle informazioni fornite, sia quantitativo, atteso che non appare pienamente rispondente ai criteri richiesti dalla normativa.

La Regione ha fatto ulteriormente ricorso alle deroghe concesse dal legislatore per mantenere alcune partecipazioni e, comunque, tende a conservare nel proprio portafoglio azionario anche società sottoposte al cd "monitoraggio rafforzato", ovvero società per le quali è necessaria l'adozione di un piano industriale. Sul piano generale, deve darsi atto di difficoltà nella concreta attuazione delle prescrizioni del piano. A titolo esemplificativo, può citarsi il caso di Fidi Toscana S.p.a., la quale in oltre un anno non ha prodotto un piano industriale passibile di valutazione positiva da parte del socio Regione.

4.6.1. Piano di razionalizzazione delle società partecipate approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 102 del 21 dicembre 2016.

L'art. 24 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito Tusp), nella sua versione originaria, poneva in capo ad ogni amministrazione l'obbligo di effettuare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della norma (e, dunque, entro il mese di marzo 2017), con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni dirette e indirette possedute alla medesima data e "*non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, commi 1, 2 e 3, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2*".

Nel novembre del 2016, la Consulta (sentenza n. 251/2016) ha, come noto, dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge delega n. 124/2015, tra cui l'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), concernente la delega al Governo per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche.

Con deliberazione del Consiglio regionale n. 102 del 21 dicembre 2016, è stata a suo tempo approvata la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza Regionale 2017, contenente il Piano di razionalizzazione straordinaria delle società partecipate ai sensi del

citato art. 24 Tusp. In quella sede, si era dato atto che, in ragione della anzidetta pronuncia di incostituzionalità, la Regione aveva deciso di serbare un atteggiamento "prudente", in attesa del decreto correttivo del Governo[299].

"L''impianto complessivo del Piano di razionalizzazione è mantenuto in coerenza con il Decreto 175/2016, precisando che ***la Regione Toscana fa comunque propri sia i criteri di analisi della relazione tecnica e sia le i criteri di inserimento nel piano di razionalizzazione****, apportandovi allo stesso alcune correzioni che, prudenzialmente, tendono a ridurre il rischio di una invalidità successiva delle decisioni regionali. In particolare, con riferimento alla prescrizione prevista al comma 2 lett. d dell'art. 20, cioè alla misura minima di fatturato medio registrato negli ultimi tre anni, da cui ne discende un obbligo di razionalizzazione, si è preferito darne un'applicazione di buon senso. Inoltre per alcune società, la cui valutazione di ammissibilità ai sensi dell'art. 4 presenta qualche margine di incertezza e che comunque potrebbe prefigurare una lesione delle competenze regionale, è stata rinviata la decisione di una loro eventuale dismissione*"[300]. In esito a ciò, la valutazione circa l'ammissibilità di due società (in particolare, Seam S.p.a. e Italcertifer S.p.a.) rimase sospesa e dette società non erano state inserite nel Piano di Razionalizzazione.

Nella tabella che segue viene dato conto delle ipotesi di razionalizzazione delle partecipazioni dirette contenute nel Piano straordinario.

[299] Nella precedente relazione, la Sezione espresse alcuni dubbi in merito a tale scelta.

[300] Così, testualmente, nel Piano di razionalizzazione; neretto presente nel documento originale.

Tab. 104 - Azioni, risultati attesi, tempi ed impatti finanziari delle ipotesi di razionalizzazione delle partecipazioni dirette delle Regione. (in euro).

Società	Ipotesi di razionalizzazione	Risultati attesi	Tempi	Impatti finanziari	
				Max[1]	Min[2]
Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.	Fusione con Carrara Fiere S.r.l.	Presentazione nuovo Piano Valutazione Piano Delibera del progetto di fusione	Entro 15/09/2017 Entro 15/10/2017 Entro 31/12/2017	ND	D
Terme di Chianciano immobiliare S.p.a.	Liquidazione	Deliberazione assembleare della messa in liquidazione della società	Entro il 31/07/2017	12.338.125	10.617.200
Terme di Casciana S.p.a.	Cessione	Fase a) Pubblicazione dell'avviso per la manifestazione d'interesse.	Entro il 28/02/2017	5.020.739	4.020.000
		Fase b) Pubblicazione del bando di gara;	Entro il 30/09/2016		
		Fase c) Presentazione delle offerte.	Entro il 20/12/2017		
Terme di Montecatini S.p.a.				20.672.364	8.720.000
Agenzia fiorentina per l'energia - S.r.l.	Fusione (IPOTESI A)	Delibera di Giunta che detta gli indirizzi e i criteri per procedere alla fusione delle società	Entro 31/05/2017	ND	
Artel energia S.r.l. (Arezzo)		Presentazione di un Piano industriale relativo al nuovo soggetto economico	Entro il 15/09/2017		
Agenzia energetica provincia di Pisa S.r.l		Valutazione del Piano da parte della Giunta regionale	Entro il 15/10/2017		
		Delibera del progetto di fusione nelle assemblee delle società	Entro il 31/12/2017		
Apea S.r.l. (Siena)	IPOTESI B Messa in liquidazione delle società provinciali e contestuale cessione dei rami di azienda delle singole società alla società Arrr S.p.a.	Delibera di Giunta che detta gli indirizzi e i criteri per la messa in liquidazione delle società provinciali	Entro il 31/03/2017	-116.000	
Ealp S.r.l. (Livorno)		Deliberazione assembleare della messa in liquidazione delle società.	Entro il 31/05/2017		
		Cessione dei rami di azienda delle società energetiche alla società Arrr S.p.a.	Entro 30/10/2017		
Fidi toscana S.p.a.	Razionalizzazione con presentazione di un Piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico.	Delibera di Giunta che detta gli indirizzi per la redazione di un nuovo Piano industriale.	Entro il 31/01/2017	ND	
		Presentazione di un nuovo Piano industriale da parte della società	Entro il 31/03/2017		
Cet s.c.a.r.l.		Valutazione del Piano da parte della Giunta regionale	Entro il 30/06/2017		
		Assunzione di nuove e diverse ipotesi di razionalizzazione (eventuale)	Entro il 30/09/2017		
TOTALE			MAX		**37.915.228**
			MIN		**23.628.497**

[1] I valori indicati in questa colonna sono stati determinati prendendo a riferimento il valore di patrimonio netto quale risulta dal Bilancio di esercizio 2015.

[2] I valori indicati in questa colonna sono stati determinati in un'ottica di liquidazione della società; il valore della quota regionale è stato determinato rettificando il valore di patrimonio netto delle poste contabili di incerta realizzazione o che per loro natura non sono suscettibili di alienazione (Immobilizzazioni in corso, immobilizzazioni immateriali etc). Nei casi di partecipazione non di maggioranza il valore della partecipazione è stato svalutato del 25 per cento rispetto a quello di patrimonio netto.

[3] L'importo esprime il valore delle quote sociali da rimborsare ai soci pubblici delle società, a valore di patrimonio netto.

Fonte: Regione Toscana.

Corre l'obbligo di evidenziare la rilevanza finanziaria delle operazioni del piano di razionalizzazione. Come riferisce la stessa Regione in sede di questionario al bilancio

preventivo 2017/2019[301]: "*Il Piano di razionalizzazione approvato con DCR 102/2016 prevedeva, tra le misure maggiormente atte ad incidere sul bilancio di previsione 2017-2019, la dismissione delle società termali, in particolare la liquidazione della società Terme di Chianciano S.p.a. e la cessione delle società Terme di Casciana S.p.a. e Terme di Montecatini S.p.a. L'impatto finanziario previsto a favore della Regione, andava da un massimo di € 37.915.228 (valore determinato prendendo a riferimento il valore di patrimonio netto quale risultava dal bilancio di esercizio 2015) ad un minimo di € 23.628.497 (valore determinato rettificando il valore del patrimonio netto di quelle poste contabili di incerta realizzazione o che per loro natura non sono suscettibili di alienazione). In relazione alle altre azioni di razionalizzazione (fusione delle società energetiche in Arrr S.p.a. e presentazione del piano industriale da parte di Fidi Toscana e Cet) il piano predisposto non evidenzia impatti finanziari. Successivamente al correttivo al d.lgs. 175/2016, con d.c.r. n. 84/2017 è stato approvato il nuovo piano di razionalizzazione straordinaria che ha apportato alcune modifiche alle azioni da intraprendere, le quali è stimato esplichino i loro effetti a partire dall'anno 2018".*

Attesa, quindi, la rilevanza finanziaria delle operazioni come sopra evidenziata, non può che ribadirsi l'importanza di garantire la sollecita realizzazione delle azioni previste dal Piano.

In sede istruttoria, pertanto, sono stati richiesti alla Regione elementi di aggiornamento in merito allo stato di attuazione delle azioni previste dal Piano di razionalizzazione adottato con deliberazione n. 102/2016. Di seguito sono riassunti gli esiti di tale richiesta.

A) Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.:

In sede istruttoria la Regione ha dato conto di quanto segue: "*La società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., ha trasmesso il piano industriale relativo al nuovo soggetto economico in occasione della presentazione del bilancio d'esercizio 2016. Nelle indicazioni rivolte alla società era stato chiesto che il Piano industriale (almeno triennale), dovesse evidenziare la capacità, del nuovo soggetto economico risultante dalla fusione, di perseguire un equilibrio tendenziale, evidenziando le sinergie positive che avrebbero potuto essere acquisite con la fusione in termini di minori costi gestionali organizzativi, come richiesto nel piano di razionalizzazione. Sul progetto di fusione è stato espresso un parere positivo. La fusione della società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. per incorporazione della società Carrarafiere S.r.l. è avvenuta*

[301] Sezione V – Organismi partecipati, quesito 5.3: "*Quali sono gli obiettivi derivanti dal piano di razionalizzazione degli enti e organismi strumentali della Regione, già presentati a norma dell'art. 1, comma 611, l. n. 190/2014, che incidono sul bilancio di previsione 2017/2019?*".

con atto di ottobre 2017. È in corso di adozione un nuovo piano industriale per il quinquennio 2018-2022".

B) società del settore termale:

nel corso del 2017, con due successive deliberazioni del Consiglio regionale, sono stati prorogati i termini di attuazione del Piano: con la deliberazione n. 24 dell'11 aprile 2017, è stato posticipato al 30 aprile 2017 il termine per la presentazione del bando di manifestazione di interesse per la cessione delle quote di partecipazione relative alle società Terme di Casciana S.p.a. e Terme di Montecatini S.p.a., originariamente fissato al 28 febbraio 2017; con la deliberazione n. 72 del 26 luglio 2017, è stato prorogato al 31 dicembre 2017 il termine per la messa in liquidazione della società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., inizialmente previsto al 31 luglio 2017.

La manifestazione di interesse per la cessione delle partecipazioni in Terme di Casciana S.p.a. e Terme di Montecatini S.p.a. è stata approvata con determinazione dirigenziale n. 4971 del 20 aprile 2017. A conclusione della procedura, è stato pubblicato il decreto dirigenziale 21 giugno 2017, n. 8786, nel quale si è dato atto che erano pervenute, rispettivamente, una manifestazione di interesse all'acquisto della quota di partecipazione della società Terme di Montecatini S.p.a. conforme alle disposizioni contenute nell'avviso pubblico, nonché due manifestazioni di interesse all'acquisto della quota di partecipazione della società Terme di Casciana S.p.a., di cui solo una conforme al citato avviso.

C) società del settore energetico:

Con la delibera di Giunta regionale n. 205 del 7 marzo 2017, la Regione ha impartito i primi indirizzi operativi alle società e, in particolare, ha dato mandato agli amministratori di avviare le procedure per il recesso dei soci diversi dalla Regione, nonché di adottare le opportune modifiche statutarie al fine di garantire che, in caso di inerzia da parte degli altri soci, si possa ricorrere a procedure di esclusione degli stessi.

D) Fidi Toscana S.p.a.:

Riferisce la Regione in sede istruttoria: "*Nel corso del 2016 la società ha adottato un Piano industriale le cui intenzioni strategiche prevedevano un incremento dei ricavi tipici derivanti da commesse regionali. Tale ipotesi non è stata considerata realistica e per tali motivi, nel piano di razionalizzazione, è stato chiesto alla società di presentare un nuovo documento strategico. In attuazione di quanto stabilito con la d.c.r. 102/2016 la Regione ha approvato la deliberazione della Giunta regionale 6 febbraio 2017, n. 83, nella quale veniva richiesto alla società la predisposizione*

di un piano Industriale, redatto secondo gli indirizzi dettati dalla d.g.r. n. 435/2016 come strumento di programmazione strategica valido per il management e un utile punto di riferimento per gli azionisti, da presentare al socio Regione entro il 31 marzo 2017, per la sua valutazione. La società nel mese di settembre, dopo vari solleciti, ha trasmesso un piano industriale che presentava tre diversi scenari: Scenario "Continuità"; Scenario "Società in house"; Scenario "Run off". Tuttavia nessuno degli scenari, così come prospettati nel piano strategico presentato dalla società, è risultato del tutto coerente e rispondente alle previsioni del piano di razionalizzazione e agli indirizzi impartiti della Giunta (…)".

E) C.e.t. - Società Consortile Energia Toscana s.c.a.r.l.:

nella nota istruttoria si legge che: "*Per quanto riguarda la società Cet S.c.ar.l., dalla documentazione trasmessa, nella quale si illustra il programma delle attività 2017 e i conseguenti effetti economici sul bilancio 2017 e sul triennio 2017-2019, emerge che la società è in grado di superare il milione di fatturato già dal 2017 con miglioramenti progressivi nel 2018 e nel 2019*".

F) società Italcertifer S.p.a. e Seam S.p.a.:

il Presidente della Giunta regionale ha emanato il Decreto n. 141 del 19 settembre 2017, con il quale, ai sensi dell'art. 4, comma 9, del Tusp, come modificato dal d.lgs. n. 100/2017, viene decretata l'esclusione delle società Italcertifer S.p.a. e Seam S.p.a. dall'ambito di applicazione dell'art. 4 medesimo, in quanto entrambe le società, nei rispettivi campi, risultano strategiche per la Regione[302].

4.6.2. "Piano straordinario di razionalizzazione delle società partecipate dalla Regione Toscana. Revisione/adozione ai sensi del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100", approvato con deliberazione del Consiglio regionale 25 ottobre 2017, n. 84

A seguito dell'emanazione del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100 ("*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*"), il Consiglio regionale ha adottato la deliberazione 25 ottobre 2017 n. 84, con cui è stato approvato il "*Piano straordinario di razionalizzazione delle società partecipate dalla Regione Toscana. Revisione/adozione ai sensi del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100*"[303]. La deliberazione è stata trasmessa a questa Sezione in data 30 ottobre 2017, secondo quanto previsto dall'art. 24, comma 3, Tusp.

---

[302] Per la motivazione si rinvia alla lettura del Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 141/2017.

[303] La delibera ha due allegati: l'Allegato A è il Piano di razionalizzazione; l'Allegato B è il modello *standard* dell'atto di ricognizione previsto dalla deliberazione n. 19/SEAUT/2017/INPR. Si osserva che il piano, in quanto

Rispetto al Piano precedentemente approvato, sono state integrate alcune posizioni rimaste sospese in attesa delle modifiche veicolate dal cd "correttivo".

Tra queste, si rilevano in primo luogo quelle relative alle società Seam S.p.a. e Italcertifer S.p.a., per le quali sussistevano dubbi in merito alla loro riconducibilità entro il perimetro delineato dall'art. 4.

Con riferimento alla società Seam S.p.a., nella precedente relazione si era dato conto di quanto segue: "*Secondo la Regione, l'oggetto sociale è funzionale alle finalità dell'ente ed offre un servizio che potrebbe configurarsi come <… di interesse generale se e in quanto assicura una accessibilità fisica ed economica al servizio. La società sarebbe quindi ammissibile ai sensi dell'art. 4 se fossero confermate e rafforzate le caratteristiche di servizio generale sopra richiamate e che allo stato non emergono in tutta evidenza>. La società inoltre presenta un fatturato medio nel triennio inferiore al milione di euro, circostanza questa che ne giustificherebbe l'inserimento nel piano di razionalizzazione. Alla fine, la Regione conclude affermando che <… esistendo dei margini di incertezza circa la valutazione di ammissibilità (ex art. 4: n.d.r.) e ritenendo che l'applicazione della condizione di cui al comma 2 dell'art. 20 possa in qualche misura essere lesiva delle prerogative regionali, il suo inserimento nel piano di razionalizzazione è sospeso, rinviando ogni decisione all'emanazione di un eventuale decreto correttivo>*".

Per quanto riguarda Italcertifer S.p.a., invece, la Regione aveva dato atto che la società opera per il mercato e, con riferimento ai servizi offerti, aveva formulato un giudizio di non conformità ai parametri di legge: "*… la partecipazione a tale società, anche se con qualche dubbio, non appare ammissibile ai sensi dell'art. 4 e pertanto valutando il rischio di lesione delle prerogative regionali, il suo inserimento nel Piano di razionalizzazione è sospeso, rinviando ogni decisione all'emanazione di un eventuale decreto correttivo da parte del Governo*".

La posizione di entrambe le società è stata ora risolta alla luce delle modifiche che hanno interessato l'art. 4, comma 9, del Tusp. Detto articolo, nella nuova versione, riconosce al Presidente della Regione la facoltà di adottare un provvedimento motivato di esclusione, totale o parziale, dell'applicazione delle disposizioni recate dall'art. 4 stesso a singole società. Nel caso di specie, il Presidente della Regione ha adottato il decreto n. 141 del 18 settembre 2017[304], con il quale entrambe le società sono state escluse.

---

emanato in attuazione del decreto correttivo, sarebbe in realtà da considerare tardivo, giacché il nuovo termine per la sua adozione era il 30 settembre 2017.

[304] In conformità a quanto disposto dall'art. 4 medesimo, detto provvedimento è stato notificato alla Sezione (prot. n. 7442, del 27 settembre 2017).

L'art. 4, comma 9, dispone che il provvedimento di esclusione deve essere motivato "… *con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici ad essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui al comma 1*".

A tal proposito, si osserva come la partecipazione regionale in entrambe le società sia sostanzialmente modesta: 11 per cento del capitale sociale per Italcertifer S.p.a. e 7,08 per cento del capitale sociale per Seam S.p.a. Vista l'esiguità della quota di partecipazione al capitale sociale detenuto in dette società, ragionevolmente non sufficiente a veicolarne l'attività verso il raggiungimento dei fini istituzionali della Regione, in sede istruttoria è stato richiesto di integrare il decreto nella parte motivazionale con riferimento alla misura e qualità della partecipazione, secondo quanto, peraltro, richiesto espressamente dalla disciplina vigente.

La Regione ha così risposto: "*Italcertifer S.p.a.: non si ravvisano ulteriori elementi in merito "alla misura e alla qualità della partecipazione" aggiuntive rispetto alle motivazioni espresse nel DPGR 141/2017. Seam Società Esercizio Aeroporto della Maremma S.P.A.: non ci sono ulteriori elementi da aggiungere a quanto individuato nel d.p.g.r. 141/2017, tuttavia si invia la nota che il settore competente ha ritenuto di specificare. Alcuni elementi utili per poter meglio definire l'attività svolta dalla Società Seam: L'aeroporto Corrado Baccarini di Grosseto è un aeroporto militare aperto a traffico civile, ed il gestore aeroportuale svolge la propria attività nel rispetto di vincoli stabiliti dall'autorità militare. In particolare, il numero massimo di movimenti di aeromobili (decolli e atterraggi) consentito, è attualmente pari a 1450 in un anno. Tale numero è stato oggetto di deroga da parte delle autorità militari, su istanza del gestore aeroportuale nel corso del 2017. Per superare tali limitazioni, Seam ha chiesto e ottenuto l'attivazione di un tavolo tecnico coordinato con le competenti strutture dell'Aeronautica Militare (…). Lo stesso tavolo tecnico sta inoltre valutando i termini di fattibilità dell'apertura dello scalo a voli di linea stagionali. Queste due azioni, nelle previsioni del gestore aeroportuale, dovrebbero contribuire al raggiungimento della soglia di fatturato di 1 milione di euro (…)*".

Altre società per le quali la Regione aveva sospeso il giudizio in attesa delle nuove disposizioni del decreto correttivo erano solo indirettamente partecipate[305]: Destination Florence Convention and Visitors bureau S.c.r.l., Pont-Tech S.c.r.l. e Patto Duemila S.c.r.l.. Per tali società, pur ricorrendo i presupposti di cui all'art. 20, comma 2, Tusp, l'ente aveva

[305] Destination Florence Convention and Visitors bureau S.c.r.l. è società partecipata mediante Firenze Fiera S.p.a.; Pont-Tech S.c.r.l. e Patto Duemila S.c.r.l. sono entrambe partecipate indirettamente mediante Fidi Toscana S.p.a.

sospeso il giudizio, in quanto l'applicazione dell'articolo richiamato poteva "*… essere in qualche modo lesiva delle prerogative regionali*".

Nel Piano aggiornato tutte le suddette società risultano oggetto di misure di razionalizzazione. In particolare: Destination Florence Convention and Visitors bureau S.c.r.l. e Pont-Tech S.c.r.l. devono presentare un Piano industriale che assicuri la crescita del fatturato per superare, a regime, il milione di euro; per Patto Duemila S.c.r.l. è, invece, prevista la cessione, poiché negli ultimi tre esercizi il fatturato conseguito è stato inferiore a 500.000 euro.

Per la Polo Navacchio S.p.a., partecipata tramite Fidi toscana S.p.a. ed in precedenza inserita nel Piano con la previsione di cessione della relativa partecipazione, il nuovo assetto prevede la presentazione di un Piano industriale volto a garantire il recupero delle condizioni di equilibrio economico, nell'ottica del mantenimento della partecipazione.

Rispetto al Piano precedentemente approvato, inoltre, vengono posticipati al 31 dicembre 2017 i termini per l'espletamento della gara relativa alla cessione della partecipazione nella società Terme di Montecatini S.p.a. e per la liquidazione della società Terme di Casciana S.p.a.; è prevista, infine, la modifica del termine di presentazione del Piano industriale da parte di Fidi Toscana (dal 30 settembre 2017 al 31 dicembre 2017).

Al fine di dar sinteticamente conto delle risultanze del Piano, si riportano gli esiti della ricognizione distinti in tabelle, seguendo lo schema presentato dalla Regione, ovvero: società partecipate direttamente e non inserite nel Piano (tab. 105), società partecipate direttamente ed inserite nel Piano (tab. 106), società partecipate indirettamente (ad esclusione di quelle partecipate tramite Fidi Toscana S.p.a.) (tab. 107), società partecipate indirettamente tramite Fidi Toscana S.p.a. (tab. 108) e, infine, società partecipate indirettamente la cui partecipazione è detenuta da Enti dipendenti della Regione (tab. 109):

Tab. 105 - Quadro ricognitorio delle società partecipate direttamente e non inserite nel Piano.

Ricognizione delle partecipazioni ai sensi dell'art. 4 e dell'art. 26 del Tusp	Società	Motivazione
Ammissibili ex art. 4 co. 1, 2, 3	Ala Toscana S.p.a.	La società offre un servizio di interesse generale in quanto assicura la continuità territoriale della Regione toscana e l'accessibilità fisica ed economica al servizio.
	Banca popolare etica scpa	La società offre un servizio di interesse generale in quanto assicura l'accesso al credito alle fasce economiche deboli della popolazione che altrimenti sarebbero discriminate economicamente per le condizioni praticate dal mercato del credito.
	Interporto toscano "a. Vespucci" S.p.a.	la finalità istituzionale risiede nella necessità di evitare il depauperamento di strutture logistiche realizzate in gran parte con risorse pubbliche che possono facilitare e promuovere un omogeneo sviluppo economico. Il servizio offerto dalle due società è un servizio di pubblico interesse.
	Interporto della toscana centrale S.p.a.	
Ammissibili ex art. 26, co. 3 (società quotate)	Toscana aeroporti S.p.a.	Il comma 3 dell'art. 26 "*Disposizioni Transitorie*" permette di mantenere le partecipazioni in società quotate se detenute al 31 dicembre 2015. La partecipazione in questa società è stata acquisita anteriormente a tale data.
Ammissibili ex art. 4, comma 4 (*in house*)	Sviluppo toscana S.p.a.	La società svolge un'attività ammissibile ai sensi dell'art. 4 in quanto autoproduce servizi strumentali all'Ente partecipante.
Ammissibili ex art. 4, comma 7 (società fieristiche)	Arezzo fiere e congressi S.r.l.	Le società in oggetto gestiscono ed organizzano spazi fieristici. L'ammissibilità delle società che hanno per oggetto prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di fiere è prevista esplicitamente dal comma 7 dell'art. 4.
	Firenze fiera S.p.a.	
Ammissibili ex art. 4, comma 9 (decreto presidente della giunta)	Italcertifer S.p.a.	La società opera per il mercato e le caratteristiche dei servizi offerti sono riconducibili alle finalità del comma 1, dell'articolo 4.

Fonte: Regione Toscana.

Tab. 106 - Quadro ricognitorio delle società partecipate direttamente ed inserite nel Piano.

Società	Motivazione	Ipotesi di razionalizzazione
Terme di Chianciano immobiliare S.p.a.	La molteplicità dei servizi offerti dalla società sono tutti riconducibili alla categoria di servizi erogati dietro corrispettivo economico sul mercato. In particolare la prestazione di servizi termali, anche se in astratto e a certe condizioni poteva configurarsi come servizio di interesse generale, in concreto è svolto come un servizio offerto sul mercato dietro corrispettivo. La società ha quindi un oggetto sociale non ammissibile ai sensi dell'art. 4.	Liquidazione
Terme di Casciana S.p.a.		Liquidazione
Terme di Montecatini S.p.a.		Cessione
Imm Carrara S.p.a.	La società ha un oggetto sociale ammissibile ai sensi dell'art. 4 ma ha un numero di amministratori maggiore del numero dei dipendenti.	Fusione con la partecipata carrara fiere
Arrr S.p.a.	La società è oggetto di razionalizzazione tramite la fusione con le società energetiche	Fusione per incorporazione o conferimento delle società energetiche
Agenzia fiorentina per l'energia - S.r.l."	La società svolge un'attività ammissibile ai sensi dell'art. 4 in quanto autoproducono servizi strumentali agli Enti partecipanti ma svolge attività analoghe e similari a quelle svolte da altre società partecipate.	Fusione per incorporazione o conferimento delle attività nella società Arrr S.p.a. e loro liquidazione
Artel energia		
Agenzia energetica provincia di Pisa S.r.l.		
Apea S.r.l.		
Ealp S.r.l.		
Sevas S.r.l.		
Publicontrolli		
Publies S.r.l.		
Eams S.r.l.		
Cet società consortile energia toscana s.c.a.r.l.	La società ha un oggetto sociale ammissibile ai sensi dell'art. 4 ed in particolare la sua attività prevalente è classificabile nella categoria di cui alla lett. e) del comma 2 dell'art. 4 e presenta un fatturato medio nell'ultimo triennio di poco superiore a 500 mila euro.	Redazione di un piano industriale che assicuri sia la crescita del fatturato che il perseguimento di un equilibrio economico tendenziale
Fidi Toscana S.p.a.	La società svolge un'attività ammissibile ai sensi dell'art. 26 "*Disposizioni transitorie*" perché inserita nell'allegato A) ma ha conseguito un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti.	Redazione di un piano industriale che persegua una razionalizzazione dei costi di funzionamento e assicuri un equilibrio economico tendenziale
Società esercizio aeroporto maremma - Seam S.p.a.	Le caratteristiche dei servizi offerti sono riconducibili alle finalità del comma 1, dell'articolo 4.	Redazione di un piano industriale che assicuri sia la crescita del fatturato che il perseguimento di un equilibrio economico tendenziale

Fonte: Regione Toscana.

Tab. 107 - Quadro ricognitorio delle società partecipate indirettamente (ad esclusione di quelle partecipate tramite Fidi Toscana S.p.a.).

Società	Partecipazione regionale	Ricognizione delle partecipazioni indirettamente detenute dalla regione ex d.lgs. 175/2016	Società	Ipotesi di razionalizzazione
Terme di Chianciano immobiliare S.p.a.	73,81%	Partecipazioni che non sono ammissibili e non rientrano in alcuna categoria di cui all'art. 4	Terme di Chianciano S.p.a.	La Regione, in attuazione del Piano di razionalizzazione delle società partecipate contenuto nel Documento di economia e finanza regionale – d.c.r. 89 del 21 dicembre 2015, con d.g.r. n. 282/2016 ha dato mandato agli amministratori unici delle società per l'alienazione delle stesse attraverso una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla raccolta di manifestazioni di interesse all'acquisto delle partecipazioni stesse.
Terme di Casciana S.p.a.	75,66%		Bagni di casciana S.r.l.	
Terme di Montecatini S.p.a.	67,12%		gestioni complementari termali S.p.a.	
Firenze Fiera S.p.a.	31,85%	La Società ha un oggetto sociale ammissibile ai sensi dell'art. 4. presenta un fatturato medio degli ultimi tre esercizi superiore a 500 mila euro (art. 20, comma 2 lett. d)	Destination Florence Convention and visitors bureau S.r.l.	Razionalizzazione con presentazione di un Piano industriale che dimostri il raggiungimento del limite di fatturato pari a 1 milione di euro a regime.
Sviluppo Toscana S.p.a.	100,00%	La Società risulta cancellata dal 1998 come da visura camerale	Consorzio Apuania Parco produttivo S.c.r.l.	Esclusa dal piano di razionalizzazione.

Fonte: Regione Toscana.

Tab. 108 - Quadro ricognitorio delle società partecipate indirettamente tramite Fidi Toscana S.p.a.

Società	Partecipazione regionale	Situazione di controllo	Ricognizione delle partecipazioni indirette detenute dalla Regione ex d.lgs. 175/2016		Società	Ipotesi di razionalizzazione
FIDI TOSCANA S.P.A.	46,28%	NO [4]	SOCIETA' STRUMENTALI	Partecipazione strumentale all'oggetto sociale quindi ritenuta ammissibile	Sici S.p.a.	Esclusa dal piano
		NO		Le società sono inserite nel Piano di razionalizzazione per la presenza di una o più condizioni gestionali indicate nel comma 2 dell'art. 20	Fin.pa.s. S.r.l.	Cessione
		NO			Polo Navacchio S.p.a.	Presentazione di un piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico
		NO			Pont-Tech S.c.r.l.	Presentazione di un piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico
		NO			Grosseto Sviluppo S.p.a.	Cessione
		NO			Biofund S.p.a.	Cessione
		NO			Patto Duemila S.c.r.l.	Cessione
		NO			Valdarno Sviluppo S.p.a. (in liquidazione)	Esclusa dal piano (in liquidazione)
					Sviluppo Industriale S.p.a. (in liquidazione)	Esclusa dal piano (in liquidazione)
		NO	REGIONALI	Società detenute in nome e per conto della Regione	De Tomaso	Esclusa dal piano (fallimento)
		NO			P.L.T. - Coop. Prod. Lav. Monterotondo	Esclusa dal piano (concordato preventivo)
		NO			Etruria	Esclusa dal piano (fallimento)
		NO			Royal Tuscany Fashion Group	Esclusa dal piano (in liquidazione)
		NO			Gruppo Ceramiche Gambardelli	Esclusa dal piano
		NO			Lapidei	Esclusa dal piano (in liquidazione)

(*segue*)

Società	Partecipazione regionale	Situazione di controllo	Ricognizione delle partecipazioni indirette detenute dalla Regione ex d.lgs. 175/2016		Società	Ipotesi di razionalizzazione
FIDI TOSCANA S.P.A.	46,28%	NO	SOCIETA' NON STRUMENTALI	Partecipate non strumentali. Tali partecipazioni non sono ammissibili e sono state oggetto di un Piano di dismissione su precisa richiesta dell'organo di vigilanza della Società (Banca d'Italia), approvato dall'assemblea della società nel dicembre 2013.	Centrale del Latte di Firenze, Pistoia Livorno S.p.a. - Società fusa in Centrale del Latte d'Italia S.p.a. (1)	Inserite nel piano di dismissione di fidi toscana S.p.a.
					Coop. Agricola "Le Rene" S.c.a.r.l. (2)	
					Floramiata S.p.a. (3)	
					CO.P.A.I.M. S.p.a. (3)	
					IFL - Italian food&lifestyle S.r.l. (3)	
		NO			Pord. Agr. Terre dell'Etruria S.c.a.r.l.	In liquidazione, fallimento, liquidazione del valore di cessione in corso
					Progetto Chianti S.p.a.	
					Agricoltori del Chianti Geografico s. cop.	
					Protera S.p.a.	
					Etruria S.r.l.	
					Montalbano Technology S.r.l.	
					Royal Tuscany Fashion Group	
					Easy Green	
					Gruppo Ceramiche Gambardelli	
					Coop. Cellini CTG	
					REVET S.p.a.	
					Gestione Bacini S.p.a.	
					Volta S.p.a.	
					La Boscaglia soc. cooperativa	
					Le Chiantigiane S.c.a.r.l.	
		NO			Terra uomini e ambiente S.c.a.r.l.	

Fonte: Regione Toscana.

(1) Fidi Toscana ha sottoscritto patti parasociali che non consentono di cedere la partecipazione prima del 30 settembre 2018.

(2) Udienza il 25 giugno 2019 che decide il rimborso della partecipazione già decisa positivamente in primo grado.

(3) In concordato preventivo.

(4) La Società con una nota dell'11 maggio 2017 ribadisce che non esercita alcun controllo né di diritto né di fatto nei confronti della Società Sici S.p.a.

Tab. 109 - Quadro ricognitorio delle società partecipate indirettamente la cui partecipazione è detenuta da Enti dipendenti della Regione.

Enti dipendenti	Società partecipate dall'ente dipendente
Terre Regionali Toscane	Agricola Alberese S.r.l.
	Coop. Ortofrutta
	Coop. Prod. Agr. S. Rocco
	Grosseto Export
	OL.MA
Parco Apuane	Antro del Corchia S.r.l.
	Garfagnana Ambiente Sviluppo S.c.r.l.
	G.A.L. Consorzio sviluppo Lunigiana leader, con attività esterna a r.l.
Parco Maremma	Polo Universatario Grossetano S.c.a.r.l.
	Fabbrica Ambientale Rurale Maremma Soc. Consortile a r.l.

Fonte: Regione Toscana.
Nota: nel Piano di razionalizzazione adottato con d.c.r. n. 89/2015, tali società sono state definite come non necessarie al perseguimento dei fini istituzionali dell'ente e – con d.g.r. n. 50/2016 - ne è stata disposta la dismissione entro il 31 dicembre 2016. Le attività di dismissioni di tali società sono ancora in corso.

Ciò premesso in ordine alle determinazioni assunte dalla Regione in sede di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, preme osservare come il Piano adottato con la deliberazione n. 84/2017 non risolva talune criticità preesistenti.

In primo luogo, viene riproposto il precedente schema, a mente del quale le società partecipate direttamente sono suddivise tra società "*ammissibili*" e "*non ammissibili*" ai sensi dell'art. 4. Sebbene nel corpo del provvedimento l'analisi venga svolta sulla base anche degli artt. 20 e 26 Tusp, manca qualunque riferimento rispetto all'art. 5[306], anch'esso tra i parametri normativi evocati dall'art. 24.

[306] D.lgs. 19/08/2016, n. 175 - Art. 5. Oneri di motivazione analitica
"1. A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.
2. L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.
3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287.
4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la

Tale circostanza venne evidenziata anche nella relazione dello scorso anno. In proposito, la Regione precisò che il criterio recato dal suddetto articolo non era stato esplicitato in quanto le partecipazioni detenute erano state per la maggior parte acquisite in anni passati; a fronte di tale chiarimento, la Sezione si limitò a rilevare come di tale motivazione si sarebbe potuto dar conto nel provvedimento. Ed infatti, nel Piano adottato nel 2017, si legge: "*Nel piano non sono stati generalmente commentati i requisiti previsti dall'articolo 5 del d.lgs. 175/2016, in quanto le partecipazioni detenute dalla Regione Toscana, non ricadono nel perimetro di applicazione di detto articolo, sebbene la scelta di acquisire le relative partecipazioni attualmente presenti nel portafoglio regionale, sia stata dettata da esigenze coerenti ai fini istituzionali e strategici. Si tratta, infatti, per la maggior parte di partecipazioni acquisite in anni non recenti. Fanno eccezione alcune società che sono state acquisite negli anni 2016 e 2017 in cui la Regione è subentrata ex lege (l.r. n. 22/2015) in seguito e per effetto del trasferimento delle funzioni in materia di controllo degli impianti termici alla Regione, svolte in passato dalle province. Pertanto per tali acquisizioni non sussisteva obbligo di motivazione*".

A tal proposito, corre l'obbligo di porre l'attenzione sulla circostanza per cui l'art. 24 Tusp richiama espressamente l'art. 5 tra i canoni di riferimento e non contempla deroghe, a prescindere dal momento di acquisizione delle partecipazioni. La sua completa obliterazione in sede motivazionale non pare, dunque, coerente con il tenore letterale della norma oltre che con lo spirito della stessa: atteso che si tratta di una "revisione straordinaria", il fine è quello di svolgere nuovamente una valutazione in merito alla qualità delle partecipazioni possedute, alla luce dei nuovi canoni normativi.

Con riferimento alle società in cui la Regione è subentrata ai sensi della l.r. n. 22/2015, si ricorda, inoltre, che l'art. 24, comma 7, Tusp prevede che la valutazione di cui al comma 1 del medesimo articolo debba esser svolta anche per le partecipazioni societarie acquisite conformemente ad espresse previsioni normative (statali o regionali).

In generale, poi, deve rilevarsi l'estrema sinteticità della motivazione offerta, come, peraltro, evidenziato già nella relazione dello scorso anno.

In conseguenza di quanto precede, in sede istruttoria è stato richiesto alla Regione di voler "*… meglio esplicitare …, con riferimento a tutti e tre i parametri normativi evocati dall'art. 24 citato (art. 4; art. 5 co. 1 e 2; art. 20 co. 2), le scelte effettuate dalla Regione con riferimento alle*

Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi".

partecipazioni mantenute (sia quelle oggetto di interventi manutentivi, sia quelle che non lo sono) e di evidenziare, in particolare, i seguenti profili: l'indispensabilità della compagine sociale nel perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, avendo cura di indicare di volta in volta le suddette finalità; la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria di tale scelta, anche con riferimento ai parametri costituzionali della efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa ed alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese; i benefici che derivano agli amministrati dalla attività svolte dalle società che l'amministrazione regionale ha deciso di mantenere".

La Regione ha riferito sul punto, avuto riguardo a ciascun comparto.

In alcuni casi, non sono stati forniti, nella sostanza, elementi ulteriori rispetto a quanto rappresentato nel Piano: è il caso delle società del settore finanziario e creditizio (Fidi Toscana S.p.a. e Banca popolare etica S.c.a.r.l.), di una delle società afferenti al settore ricerca, innovazione e tecnologia (Arrr S.p.a.), nonché di Sviluppo Toscana S.p.a. In questi casi, oltre a non soffermarsi specificamente sui profili richiesti, la Regione ha inteso evidenziare la rilevanza che tali società presentano nello svolgimento di talune attività amministrative di competenza regionale: ad esempio, è stato precisato che Fidi Toscana costituisce "*… un organismo difficilmente sostituibile per l'attuazione di alcune importanti politiche regionali*"; Arrr svolge per la Regione "*… attività istituzionali a carattere continuativo che non possono essere demandate a soggetti privati (…) che hanno per la Regione rilevanza strategica in quanto realizzano obiettivi essenziali della programmazione regionale e rappresentano un complesso organico di attività da svolgere in modo continuativo*"[307].

[307] Nella Relazione inviata, è stato chiarito che tra le attività demandate ad Arrr S.p.a., la l.r. n. 23/2018 include: "*a) attività propedeutica alla certificazione del conseguimento degli obiettivi minimi di raccolta differenziata e di accertamento dell'efficacia dei sistemi di raccolta incluse le attività di: osservatorio concernente il monitoraggio e la valutazione della produzione dei rifiuti e dell'andamento delle raccolte differenziate, il monitoraggio, l'analisi e la comparazione delle tariffe applicate dai gestori; elaborazione e divulgazione di dati ed informazioni a favore degli operatori attraverso lo "Sportello Informambiente" (funzioni di cui alla legge n.221 del 28 dicembre 2015 art. 32 "Misure per incrementare la raccolta differenziata e riciclaggio; assistenza e supporto tecnico per l'esercizio delle funzioni amministrative regionali relative alla bonifica dei siti inquinati di cui all'articolo 36 bis, commi 2 e 3, del decreto- legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, nonché assistenza e supporto tecnico per l'esercizio delle funzioni amministrative regionali relative alle competenze di cui all'articolo 5, comma l, lettera c), della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati); e) realizzazione e gestione di applicativi software e banche dati connesse alle attività oggetto della società; assistenza e supporto tecnico nella elaborazione delle politiche in materia di sviluppo sostenibile, gestione dei rifiuti, energia e bonifica dei siti inquinati e nelle inerenti attività di concessione di finanziamenti, incentivi, agevolazioni e contributi, nonché di monitoraggio, valutazione e promozione di buone pratiche e diffusione dell'edilizia sostenibile ad alto risparmio energetico*".

In altri casi la Regione ha integrato sostanzialmente la motivazione, come di seguito riportato:

"***Società del comparto fieristico-congressuale***[308]*: L'articolo 4 dello Statuto della Regione Toscana individua fra le finalità principali da perseguire anche quella relativa alla promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese. Tra i variegati strumenti con i quali queste finalità possono essere perseguite, vi sono certamente la promozione e valorizzazione del territorio e delle economie locali ma anche la creazione di occasioni di confronto (e crescita) tra le imprese e di opportunità di lavoro per le stesse. L'organizzazione di eventi, manifestazioni fieristiche e congressuali rappresenta uno dei meccanismi attraverso i quali detti strumenti possono operare. Ai poli fieristici la Regione Toscana ha da tempo riconosciuto il ruolo di motore dello sviluppo dei territori di riferimento per l'effetto incentivante prodotto, attraverso l'indotto, sul tessuto economico locale. La delibera di Giunta Regionale n. 36 del 2011 individuava e precisava gli orientamenti della GR in tema di partecipazioni societarie e definiva alcune linee guida per la razionalizzazione e riorganizzazione del portafoglio delle partecipazioni. Già allora si precisava che <l'intervento pubblico in ambiti fieristici di rilevanza regionale, nazionale e internazionale trova la sua più ampia giustificazione nella necessità di sostenere attività di sviluppo di servizi qualificati sul territorio in grado di attrarre iniziative di grande portata e immagine, tali da generare un elevato indotto sia qualitativo che quantitativo>. **A tal proposito si tenga presente che ormai numerosi studi sono in grado di confermare e quantificare tale leva con riguardo al settore fieristico-congressuale: dalle fiere import (con visitatori prevalentemente locali e nazionali), alle fiere export (di livello internazionale), fino alle fiere hub (intercontinentali), l'indotto generato può arrivare fino a 15-20 volte il fatturato della singola manifestazione; l'effetto rivitalizzante per l'economia di un territorio è di tutta evidenza. Tale ruolo di volano per lo sviluppo del territorio viene tuttavia ad essere necessariamente svolto in condizioni di ingenti investimenti e bassissima remunerativà, dettata in particolare dalla elevata competizione nell'offerta di spazi fieristici. È parimenti evidente come una simile attività non possa che essere svolta da soggetti imprenditoriali qualificati ed esperti, che normalmente operano attraverso una veste societaria, nell'ambito della quale tali soggetti svolgono la propria attività nell'interesse dei soci.** A conferma di quanto detto si rileva anche come, di norma, la*

[308] Grassetto nel documento originale.

compagine societaria di questi enti veda la netta maggioranza di soggetti pubblici (Comuni, Province, Camere di Commercio) ma anche la presenza di associazioni delle categorie economico-produttive, proprio a significare l'importanza dell'attività svolta per il tessuto economico locale (…)".

*"**Società del comparto dei trasporti e infrastrutture***

*Alatoscana S.p.a.: sono in corso interventi di adeguamento delle infrastrutture dello scalo alla disciplina Enac in materia di sicurezza aeroportuale. Il nucleo di tali interventi è costituito dall'adeguamento della pista di volo alla cat. Enac/Icao 2C. L'intervento di adeguamento infrastrutturale si inquadra nell'ambito del Sieg imposto ad Alatoscana con l.r. n. 66 del 27/12/2011 "Legge finanziaria per l'anno 2012", che, all'art. 137, ha stabilito che **l'aeroporto di Marina di Campo 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).** Con d.g.r. n. 1111/2017 sono stati aggiornati i termini relativi allo svolgimento del Sieg[309], dando mandato all'articolazione funzionale competente per la Regione Toscana allo svolgimento delle attività a carattere operativo. Si fa presente che non c'è un concorrente privato che svolge lo stesso servizio. Le considerazioni di ordine economico, seppur presenti, sono minimali, infatti, il cittadino in assenza del servizio offerto dalla società sosterrebbe dei costi eccessivi dovuti proprio alla mancanza di un servizio alternativo.*

Preliminarmente si deve considerare che gli interporti rappresentano un volano per l'economia e, per la loro configurazione, hanno bisogno di ingenti investimenti che, necessariamente, hanno bisogno di apporti pubblici, considerata la bassa redditività e la mancanza di competitor equiparabili nel settore.

***Interporto toscano A. Vespucci S.p.a.**: è utile sottolineare il particolare ruolo che riveste data la vicinanza con l'area portuale di Livorno e dei futuri sviluppi anche in termini di investimenti infrastrutturali. Investimenti sui quali la Regione Toscana svolge un ruolo attivo.*

L'interporto, collocato nelle immediate vicinanze dell'area portuale di Livorno, è destinato a svolgere con sempre maggior efficacia il ruolo di area retro-portuale attrezzata per fornire servizi ad alto valore aggiunto gestendo in maniera integrata le varie modalità di trasporto. Importanti prospettive di sviluppo sono legate al completamento delle connessioni ferroviarie con la linea Collesalvetti-Vada ed il by-pass della stazione di Pisa, finalizzate alla realizzazione della

[309] Sieg - servizi economici di interesse generale. Si trovano rifermenti in vari articoli del Tfue (14, 936, 106), del protocollo n. 26 allegato al Tfue e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 36).

connessione del Porto di Livorno e dell'Interporto A. Vespucci con il corridoio Ten-T Scandinavo-Mediterraneo (…).

Interporto della toscana centrale S.p.a.*: l'Interporto della Toscana Centrale, già saturo nella sua configurazione attuale, si è attivato dal 2013 per procedere con l'ampliamento ed il potenziamento che comprende sia una porzione di area interportuale esistente in Comune di Prato, sia l'area limitrofa ricadente nel Comune di Campi Bisenzio.* (…) *il terminale interporto sta progressivamente assumendo la configurazione di "banchina lunga" del porto di Livorno, per cui le merci transitano fino a Prato in regime "estero" con forti benefici per gli operatori, dovuti alla semplificazione delle procedure. E' in progetto l'ampliamento del corridoio protetto doganale anche con il porto di La Spezia, estendendolo alla modalità ferroviaria. (…)".*

"Società del comparto ricerca innovazione e tecnologia

(…) Cet Scarl: è una società consortile con finalità in particolare di centrale di committenza per le esigenze energetiche dei soci. Promossa dalla Regione in contemporanea con la liberalizzazione dei mercati energetici (di cui al d.lgs. 16 marzo 1999 n. 79) ha per oggetto sociale la razionalizzazione dell'acquisto e dell'uso dell'energia da parte dei consorziati (soggetti pubblici regionali) alle migliori condizioni reperibili sul mercato nazionale e/o estero. Rispetto al quadro delineato dal d.lgs. 175/2016 l'attività sopra richiamata qualifica i servizi offerti dalla società quali servizi di committenza, quindi classificabili nella categoria indicata alla lett. e) del comma 2 dell'art. 4. del d.lgs. 175/2016 (come dettagliato dalla Deliberazione Consiglio regionale n. 84 del 25 ottobre 2017). (…) Tramite Cet i soggetti pubblici toscani consorziati possono ridurre le spese per l'approvvigionamento dell'energia: aggregando la domanda di energia degli Enti Pubblici per ottenere prezzi migliori; disponendo di organismo specializzato su tutti gli atti necessari alla gestione delle forniture sul libero mercato; disponendo di un organismo che costituisce una importante base conoscitiva sui consumi energetici dei consorziati (fondamentale sia per diminuire i costi di acquisto sia per impostare azioni di riduzione di consumi). I risparmi ottenuti da Regione Toscana sul solo acquisto dell'energia elettrica anno 2017, aderendo alla "Convenzione Energia Elettrica 2017 Regione Toscana — Soggetto Aggregatore" realizzata tramite Cet, sono stimabili in E 169.716,53 (comprensivi di perdite ed iva), rispetto ai prezzi della Convenzione Energia Elettrica 14 di Consip S.p.a.".

Con riferimento al profilo motivazionale relativo alle società del comparto energetico, la Regione ha riferito che: "*Nel piano di razionalizzazione straordinaria (d.c.r. 84/2017) è stato inserito un apposito paragrafo (B bis) nel quale si ricostruisce la vicenda del subentro della*

Regione Toscana nelle quote di partecipazione delle società svolgenti le attività di controllo delle caldaie, in luogo delle province e della Città Metropolitana di Firenze, a seguito del riordino delle funzioni provinciali in materia ambientale (art. 10 bis l.r. 22/2015). Si tratta, quindi di società che svolgono tutte la medesima attività, ma il cui temporaneo mantenimento è stato dettato dalla necessità di non sospendere il servizio sul territorio, nello stesso tempo si è ravvisata la necessità del riordino della disciplina relativa all'espletamento delle funzioni in materia di controllo degli impianti termici, svolgendo in modo uniforme l'attività su tutto il territorio toscano e riconducendo la stessa a livello regionale. La l.r. 85/2016, a tal proposito, ha previsto che le società energetiche confluiscano nella società Arrr S.p.a., già partecipata al 100% entro il 31 dicembre 2018, mediante un processo di fusione per incorporazione, che porterà le società energetiche ad estinguersi entro la fine dell'anno in corso e Arrr S.p.a. dal 1° gennaio 2019 svolgerà le attività di controllo delle caldaie su tutto il territorio regionale. Nel piano le società energetiche sono state ritenute ammissibili ai sensi dell'articolo 4, in quanto autoproducono servizi strumentali all'ente partecipante, ma svolgendo tutte attività analoghe o similari sono state inserite al fine di addivenire alla fusione. In un caso, tuttavia, come ipotesi alternativa prevista nel piano si è provveduto alla liquidazione della società (Eams S.r.l.)".

Come già accaduto lo scorso anno, avvalendosi delle deroghe concesse dal Tusp, la Regione ha mantenuto le partecipazioni in: Fidi Toscana S.p.a. (art. 26, comma 2), tutte le società del settore fieristico-congressuale (Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A e Firenze Fiera S.p.a.) (art. 4, comma 7), Italcertifer S.p.a. e Seam S.p.a. (art. 4, comma 9), Toscana Aeroporti S.p.a. (art. 26, comma 3).

Si tratta, evidentemente, di una scelta discrezionale dell'amministrazione, ma che, in ogni caso, dovrebbe tener conto della circostanza per cui, delle sette società per le quali si è deciso di mantenere la partecipazione in forza di apposita deroga normativa, ben cinque (Fidi Toscana S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., Firenze Fiera S.p.a., Seam S.p.a.) sono tenute all'adozione di piani industriali. Corre anche l'obbligo di evidenziare che la scelta di mantenere partecipazioni in società sostanzialmente in perdita potrebbe avere ripercussioni sul bilancio dell'amministrazione socia.

Non può che essere condiviso, inoltre, quanto affermato dal Collegio dei Revisori nella Relazione al bilancio 2017 della Regione: "*Il Collegio richiama l'attenzione in ordine alle partecipazioni indirette, in quanto … risultano, nei bilanci delle partecipate, casi di*

partecipazioni ancora in essere pur essendo già stata deliberata la chiusura delle società stesse (come ad esempio il Consorzio Apuano Parco produttivo s.c.r.l. cessato nel 1998 ma iscritto nel bilancio della società Sviluppo Toscana S.p.a. (…). Il Collegio invita pertanto la Regione a farsi parte attiva chiedendo agli Enti partecipati una relazione approfondita periodica, con cadenza almeno semestrale, sullo stato delle proprie partecipazioni (…)".

Per una sintesi di azioni, risultati attesi, tempi ed impatti finanziari del Piano, si rinvia alla seguente tabella:

Tab. 110 - Azioni, risultati attesi, tempi ed impatti finanziari del Piano.

Società	Ipotesi di razionalizzazione	Risultati attesi	Tempi	Impatti Finanziari	
				Max (1)	Min. (2)
Terme di Chianciano immobiliare S.p.a.	Liquidazione	Deliberazione assembleare della messa in liquidazione della società	entro 31/12/2017	12.338.125	10.617.200
Terme di Casciana S.p.a.	Liquidazione	Deliberazione assembleare della messa in liquidazione della società	entro 31/12/2017	N.D.	N.D.
Terme di Montecatini S.p.a.	Cessione	Pubblicazione del bando di gara	entro 31/12/2017	20.672.365	8.720.001
Seam S.p.a.	Presentazione di un piano industriale che dimostri il raggiungimento del limite di fatturato pari ad 1 milione a regime	Delibera di giunta che detta gli indirizzi per la redazione di un nuovo piano industriale	entro 31/10/2017	ND	
		Presentazione di un nuovo piano industriale da parte della società	entro 30/11/2017		
		Valutazione del piano da parte della giunta	entro 31/12/2017		
Agenzia fiorentina per l'energia S.r.l.	Fusione nella società Arrr S.p.a. (IPOTESI A)	Delibera di giunta che detta gli indirizzi per la redazione di un nuovo piano industriale	entro 31/12/2017	ND	
Artel energia S.r.l.					
Agenzia energetica provincia di pisa S.r.l.		Presentazione di un nuovo piano industriale da parte del nuovo soggetto economico			
		Valutazione del piano da parte della giunta			
Apea S.r.l.		Deliberazione del progetto di fusione nelle assemblee delle società			
Ealp S.r.l.	Messa in liquidazione delle società provinciali e contestuale cessione dei rami di azienda delle singole società alla società Arrr S.p.a. (IPOTESI B)	Delibera di giunta che detta gli indirizzi ed i criteri per la messa in liquidazione delle società provinciali	entro 31/12/2017	ND	
Sevas controlli S.r.l.					
Publicontrolli S.r.l.		Delibera assembleare di messa in liquidazione			
Publies S.r.l.		Cessione dei rami di azienda delle società energetiche a a.r.r.r. S.p.a.			
Eams S.r.l.					
Fidi toscana S.p.a.	Presentazione di un nuovo piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico	Delibera di giunta che detta gli indirizzi per la redazione di un nuovo piano industriale	entro 31/01/2017	ND	
		Presentazione di un nuovo piano industriale da parte della società	entro 31/10/2017		
		Valutazione del piano da parte della giunta e assunzione di nuove e diverse ipotesi di razionalizzazione (eventuale)	entro 31/12/2017		
Cet s.c.a.r.l.	Presentazione di un nuovo piano industriale che dimostri il raggiungimento del limite di fatturato pari a 1 milione di euro a regime	Delibera di giunta che detta gli indirizzi per la redazione di un nuovo piano industriale	entro 31/10/2017	ND	
		Presentazione di un nuovo piano industriale da parte della società	entro 30/11/2017		
		Valutazione del piano da parte della giunta e assunzione di nuove e diverse ipotesi di razionalizzazione (eventuale)	entro 31/12/2017		
I.m.m. S.p.a.	fusione con la propria controllata al 100% Carrara Fiere S.r.l.	Presentazione di un nuovo piano industriale da parte del nuovo soggetto economico	entro 15/09/2017	ND	
		Valutazione del piano da parte della giunta	entro 15/10/2017		
		Deliberazione del progetto di fusione nelle assemblee delle due società	entro 31/12/2017		
Totale			**MAX**	**33.619.696**	
			MIN	**19.794.105**	

Fonte: Regione Toscana.

(1) Valori determinati prendendo a riferimento il valore di patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato.
(2) Valori determinati in un'ottica di liquidazione della società, rettificando il valore del patrimonio netto di quelle poste contabili di incerta realizzazione o che per loro natura non sono suscettibili di alienazione (Immobilizzazioni in corso, immobilizzazioni immateriali, ecc.). Nei casi in cui la partecipazione non è di maggioranza il valore della partecipazione è stato svalutato del 25 per cento rispetto al valore del patrimonio netto. Nel caso si preveda un processo di liquidazione con assegnazione di beni immobili in natura ai soci non è stato indicato alcun impatto finanziario.

Nel piano vengono fornite indicazioni – invero di massima - in merito alle azioni da intraprendere ai fini della razionalizzazione (messa in liquidazione della società, cessione della partecipazione, fusione di due o più società, adozione di un nuovo piano strategico), individuando anche i relativi tempi di realizzazione[310]. Peraltro, l'effettiva individuazione dei criteri da seguire non è indicata nel Piano, ma è rimessa a deliberazioni di Giunta. Secondo i dati disponibili, la Giunta ha sinora deliberato solo in merito agli indirizzi per la redazione del nuovo piano industriale di Seam S.p.a. (delibera n. 1200 del 30 ottobre 2017).

Quanto allo stato di attuazione del complessivo Piano di razionalizzazione, come anche rilevato dagli stessi revisori della Regione nella relazione al rendiconto 2017, la situazione è la seguente:

- **con riferimento alle società del settore termale**: con la delibera del Consiglio regionale n. 5 del 30 gennaio 2018, sono stati prorogati al 31 maggio 2018 il termine per la messa in liquidazione delle società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. e della società Terme di Casciana S.p.a., nonché quello per la pubblicazione del bando di gara della società Terme di Montecatini S.p.a.; in data 2 febbraio 2018, Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. è stata sciolta e messa in liquidazione, mentre le procedure relative alle altre due società risultano ancora in corso[311].

- **con riferimento a Seam S.p.a.**: riferisce la Regione: "*Con deliberazione della Giunta regionale 30 ottobre 2017, n. 1200, sono stati impartiti gli indirizzi a Seam per la predisposizione di un piano industriale, da presentare entro il 30 novembre 2017, che nel triennio 2018-2020 dimostrasse la capacità della società di raggiungere un fatturato minimo di 1 milione di euro,*

---

[310] Come si vede dallo schema riportato nella tab. 110, sono stati calcolati anche gli impatti finanziari, seppur in maniera parziale. La motivazione che si legge nel piano è: "… *si segnala che gran parte (99 per cento) dell'impatto finanziario potrebbe tradursi in un apporto di beni in natura nel patrimonio regionale e quindi l'impatto finanziario reale potrebbe tradursi in un valore sensibilmente inferiore pari ad un valore prossimo a zero euro.*". Viene inoltre specificato che "*Il valore minimo dell'impatto finanziario potrebbe risultare ancora più basso considerando i seguenti fattori: 1. difficoltà di alienazione degli immobili sul mercato immobiliare; 2. probabile messa in liquidazione delle società controllate indirettamente e svalutazione del valore della partecipazione indiretta*".

[311] La delibera consiliare n. 5/2018 motiva la scelta di prorogare i termini per le ragioni che seguono.
Per la società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. la posticipazione del termine dipende dai tempi tecnici necessari per la convocazione dell'assemblea per le deliberazioni conseguenti.
Per la società Terme di Casciana S.p.a., il differimento si è reso necessario per consentire al Comune di Casciana Terme Lari di poter acquisire l'intera partecipazione della società Bagni di Casciana S.r.l.; inoltre, il differimento era volto a garantire lo svolgimento delle attività necessarie a far confluire nel patrimonio della società Terme di Casciana la proprietà degli stabilimenti termali dati in usufrutto alla società di gestione Bagni di Casciana S.r.l.
Infine, per Terme di Montecatini S.p.a., la posticipazione del termine è invece finalizzata alla conclusione dell'accordo con il Comune di Montecatini Terme per la definizione dei criteri di ammissione alla gara, sulla base della legge regionale 27 luglio 2014, n. 38 (*Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali*), atteso che la società Terme di Montecatini S.p.a. è titolare di concessione pubblica.

indicando le attività da intraprendere a giustificazione del potenziamento e mantenimento del fatturato previsto a regime. Dall'analisi del piano trasmesso sono emerse alcune perplessità in ordine alla sostenibilità dello stesso, in quanto lo sviluppo della società è subordinato al superamento dei limiti imposti dall'Aeronautica Militare. Il presupposto fondamentale per il raggiungimento dei risultati riportati nei prospetti dello stato patrimoniale e del conto economico per il periodo 2018-2020, allegati al Piano industriale della società, è infatti l'innalzamento del numero dei movimenti annuali autorizzati da parte dello Stato Maggiore dell'Aeronautica per l'utilizzo dell'aeroporto di Grosseto da parte dell'aviazione civile. Quindi è emersa una criticità che dovrà essere monitorata e superata".

- **con riferimento alle società del comparto energetico**: con la delibera del Consiglio regionale n. 5 del 30 gennaio 2018, è stato disposto di prorogare al 31 dicembre 2018, il termine per l'incorporazione delle società energiche in Arrr S.p.a., così come previsto dall'articolo 16 della legge regionale 6 dicembre 2017, n. 68 ("*Interventi normativi relativi alla terza variazione al bilancio di previsione 2017-2019. Modifiche alle leggi regionali 88/1998, 65/2010, 23/2012, 77/2012, 77/2013, 14/2014, 86/2014, 82/2015, 85/2016, 89/2016, 16/2017, 40/2017, 53/2017*"). Con deliberazione della Giunta regionale 15 gennaio 2018, n. 16, è stato dato mandato agli amministratori delle società energetiche di procedere a tal fine alla redazione e all'adozione degli atti necessari; da questo processo è esclusa Eams S.r.l., che è stata sciolta e posta in liquidazione in data 15/01/2018[312].

- **con riferimento alla società Cet S.c.a.r.l.:** la Regione ritiene che "*… dalla documentazione trasmessa, nella quale si illustra il programma delle attività 2017 e i conseguenti effetti economici sul bilancio 2017 e sul triennio 2017-2019, emerge che la società è in grado di superare il milione di fatturato già dal 2017 con miglioramenti progressivi nel 2018 e nel 2019*".

- **con riferimento alla società I.m.m. S.p.a.:** la valutazione del piano è stata effettuata in occasione del parere espresso sul bilancio 2016. La fusione per incorporazione nella partecipata Carrara Fiere S.r.l. è avvenuta nel mese di ottobre 2017.

[312] In sede di controdeduzioni, la Regione ha fornito le seguenti integrazioni: "*Le società energetiche ed ARRR Spa hanno adottato il progetto di fusione; quest'ultima, inoltre, ha anche adottato il piano industriale relativo al nuovo soggetto economico, che è stato oggetto di valutazione positiva da parte degli uffici regionali e, con deliberazione della Giunta regionale 25 giugno 2018, n. 706, il rappresentante regionale è stato autorizzato a prendere parte all'assemblea straordinaria, tenutasi il 26 giugno scorso, nella quale è stato approvato il progetto di fusione per tutte le società partecipanti e, limitatamente ad ARRR Spa, è stato approvato anche il piano industriale*".

- con riferimento alla società Fidi Toscana S.p.a.[313]: nel corso dell'assemblea del 16 novembre 2017 era stato presentato un piano industriale, rispetto al quale, tuttavia, il socio Regione aveva richiesto approfondimenti. Nonostante il termine del 31 dicembre 2017 fissato nel Piano di razionalizzazione, la società ha presentato un piano industriale solo nell'aprile 2018 ed anche in questo caso sono state ritenute necessarie delle integrazioni da parte della società.

Il piano di razionalizzazione, per la cui attuazione era previsto il termine del 31 dicembre 2017, a metà del 2018 risulta ancora sostanzialmente in corso con riferimento, in particolare, a Fidi Toscana S.p.a., due società del comparto termale (Terme di Casciana S.p.a. e Terme di Montecatini S.p.a.), le società del comparto energetico.

L'organo di revisione, nella propria relazione al bilancio, ha evidenziato come i piani industriali di Cet S.c.r.l. e Seam S.p.a. non risultino essere stati valutati dalla Giunta entro il 31/12/2017, termine fissato dal piano di razionalizzazione. Di tale circostanza non risulta menzione nella nota istruttoria inviata alla Sezione, nella quale, peraltro, si riportano valutazioni sui rispettivi piani industriali delle due società (dei quali è stato dato conto *supra*). Sul punto, la Regione, in sede di contraddittorio, ha precisato quanto segue: "*Per quanto riguarda la valutazione dei piani industriali di Cet scrl e Seam S.p.a., trattandosi di una valutazione meramente tecnica il piano è stato valutato dagli uffici della Giunta regionale ed oggetto di una comunicazione nel Comitato di Direzione nella seduta del 21 dicembre 2017, in vista di eventuali successive deliberazioni della Giunta regionale, da effettuarsi entro il 2018, in sede di piano annuale di razionalizzazione*".

La Regione ha, altresì, relazionato in riferimento allo stato di attuazione del piano con riferimento alle partecipazioni indirette.

Nella relazione inviata si legge quanto segue:

"Con riferimento alle partecipazioni possedute dagli enti dipendenti della Regione, nel piano approvato con d.c.r. n. 89/2015 è stato ipotizzato un percorso di dismissione, da effettuarsi entro il 31 dicembre 2016. Con nota n. 520501 del 31 ottobre 2017, è stato chiesto agli enti dipendenti di relazionare in merito al processo di dismissione delle partecipazioni detenute al 30 novembre 2017. Si evidenzia quanto segue:

[313] In attuazione di quanto stabilito nel precedente Piano di razionalizzazione, con la deliberazione della Giunta regionale 6 febbraio 2017, n. 83, era già stato richiesto alla società la predisposizione di un piano Industriale, da presentare al socio Regione entro il 31 marzo 2017. In quell'occasione la valutazione era stata negativa.

Ente Parco Regionale della Maremma

L'ente Parco ha cessato la propria partecipazione alla società consortile Fabbrica Ambientale Rurale Maremma scarl (FAR Maremma) al 31/12/2016 e avviato l'iter di cessazione della propria partecipazione al Polo Universitario Grossetano scarl.

Con la deliberazione del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco Regionale della Maremma, con la quale l'ente ha approvato il proprio piano straordinario di razionalizzazione, è stato preso atto che il Polo Universitario Grossetano scarl non ha dato corso alla richiesta di recesso avanzata dall'Ente Parco, ma ha proceduto alla trasformazione della società consortile in fondazione di partecipazione senza scopo di lucro al fine di organizzare, sviluppare e favorire l'insediamento nella provincia di Grosseto di facoltà e corsi si laurea, centri di ricerca e di studio universitari anche per promuovere scambi con istituzioni culturali nazionali ed estere al fine di promuovere la crescita economico-culturale della comunità locale. Pertanto, l'Ente Parco ha partecipato alla trasformazione del Consorzio in Fondazione.

Ente Parco delle Apuane

Da quanto ricavato dalla documentazione trasmessa in occasione dell'approvazione del bilancio 2016 dall'Ente Parco, si evidenzia che con deliberazione del Consiglio Direttivo n. 1 dell'11 marzo 2016 è stata disposta la dismissione delle tre società partecipate entro il 30 giugno 2018.

Ente Terre Regionali

L'ente Terre Regionali Toscane ha provveduto alla messa in liquidazione della società Agricola Alberese S.r.l. in data 12 maggio 2017; relativamente alle coop Ortofrutta e OL.MA le operazioni di recesso risultano già concluse. Per quanto riguarda la coop. S. Rocco è stato comunicato dall'ente che attualmente non è possibile recedere dalla qualifica di socio visti i rapporti relativi al conferimento di prodotti agricoli, sarà valutata e gestita tale criticità. Infine, per la Grosseto Export il Consiglio Direttivo della coop. ha accolto la richiesta dell'Ente di recesso con validità 31 dicembre 2017.

Con riferimento alle partecipazioni detenute dalla società a controllo si rileva quanto segue:

Comparto Termale

A partire dal piano di razionalizzazione approvato con DCR 89/2015 la Regione Toscana aveva previsto la dismissione delle partecipazioni indirette detenute dalle società non strategiche. In particolare, con riferimento alla ***società del comparto termale*** *(Bagni di Casciana S.r.l., Terme di Chianciano S.p.a. e Gestioni Complementari Termali S.r.l.) era stato dato mandato agli amministratori delle tre società partecipate direttamente di provvedere alla cessione (DGR*

282/2016), attraverso una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla raccolta di manifestazioni di interesse all'acquisto delle partecipazioni stesse, previa acquisizione di una idonea perizia di stima del congruo valore di mercato. Il processo, tuttavia, non ha prodotto risultati. Con l'approvazione del nuovo piano le indirette delle società termali non sono oggetto di un'azione diretta di razionalizzazione in quanto l'alienazione delle quote delle società controllanti da parte della Regione comporta anche indirettamente l'alienazione di queste stesse quote.

Fidi Toscana S.p.a.

Per quanto riguarda la società Fidi Toscana S.p.a., il processo di dismissione era stato già avviato a seguito delle prescrizioni della Banca d'Italia (nell'anno 2012), che aveva richiesto la dismissione di tutte quelle partecipazioni non coerenti con il proprio oggetto sociale. Nel 2013 Fidi Toscana ha redatto un piano pluriennale di dismissione di tali partecipazioni, di cui alcune ancora in corso.

Nel piano di razionalizzazione straordinaria approvato con DCR 102/2016 e poi sostituito con DCR 84/2017, sono state individuate le società, che sebbene strumentali e quindi ammissibili in quanto coerenti con l'oggetto sociale della società madre, tuttavia sono sottoposte ad un'analisi più stringente a seguito degli ulteriori requisiti previsti dall'articolo 20 del d.lgs. 175/2016.

Con deliberazione della Giunta regionale 27 febbraio 2017, n. 159, sono stati impartiti gli indirizzi a Fidi Toscana S.p.a. per la cessione delle partecipate indirette, così come previsto nel piano di razionalizzazione straordinaria.

Partecipazioni dismesse o cessate nel corso del 2017:

Etruria S.r.l. in liquidazione: la società risulta cancellata dal Registro delle Imprese in data 05 settembre 2017, a seguito della chiusura del fallimento.

Società Logistica Società Consortile a responsabilità limitata: la società risulta cancellata dal Registro delle Imprese in data 05 dicembre 2017, a seguito della chiusura delle attività di liquidazione, avviata in seguito all'adozione del piano di razionalizzazione adottato con DCR 89/2015, ai sensi della l. 190/2014".

4.7. Il monitoraggio dei piani industriali delle società partecipate in crisi

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 15 e 16 della l.r. n. 20/2008 ("*Disciplina della partecipazione regionale a società, associazioni e altri organismi di diritto privato, ai sensi dell'art. 51 comma 1 dello Statuto. Norme in materia di componenti degli organi amministrativi delle società a partecipazione regionale*"), la Giunta regionale presenta annualmente al

Consiglio una relazione sul risultato economico e sull'andamento dell'attività delle società partecipate; a tal fine, le società trasmettono alla Giunta regionale i bilanci di esercizio corredati dalle relazioni degli amministratori sulla gestione e dalla relazione del Collegio sindacale, mentre la Giunta definisce, con propria deliberazione, una procedura di monitoraggio delle partecipazioni.

Detta procedura è stata disciplinata, una prima volta, con la decisione di Giunta n. 6 del 2008 e, successivamente, con la decisione n. 13 del 2009, con la quale è stato fissato l'*iter* procedimentale tutt'ora vigente.

Con la decisione n. 3 del 2013[314], la Giunta ha impartito a otto società partecipate (Terme di Montecatini S.p.a., Terme di Casciana S.p.a., Terme di Chianciano S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Firenze Fiera S.p.a., Interporto della Toscana Centrale S.p.a., Interporto toscano A. Vespucci S.p.a., Fidi Toscana S.p.a.) indirizzi finalizzati a promuovere il recupero delle condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale; in particolare, è stato richiesto agli amministratori di dette società di procedere ad una verifica periodica sulla sostenibilità dei Piani industriali eventualmente adottati, inviando una relazione al competente settore regionale.

Preso atto che il monitoraggio dei Piani industriali ha evidenziato una sostanziale difficoltà da parte delle società a raggiungere gli obiettivi fissati (e, in qualche caso, addirittura il progressivo peggioramento della situazione finanziaria della società), la Regione, con la delibera di Giunta n. 435/2016, ha impartito ulteriori indirizzi per la revisione ed il rafforzamento di tale attività con riferimento alle società partecipate in crisi (innanzi indicate), al fine di promuovere il perseguimento di un costante miglioramento dei risultati di gestione operativa associato ad un tendenziale equilibrio economico.

Con la delibera n. 435/2016 è stato, inoltre, disposto che il Direttore generale comunichi alla Giunta, con cadenza semestrale, l'evoluzione economica e finanziaria delle società soggette al c.d. "*monitoraggio rafforzato*" (ossia, le società già indicate a suo tempo dalla decisione n. 3/2013, cui è stata nel frattempo aggiunta la società Internazionale Marmi e Macchine S.p.a.).

Ciò premesso, considerata la rilevanza dei Piani industriali e le criticità emerse lo scorso anno, in sede istruttoria è stato richiesto alla Regione di voler produrre "*… il rapporto di*

[314] Con la successiva delibera di Giunta regionale n. 435/2016, alle iniziali otto società individuate dalla decisione n. 3/2013, è stata aggiunta anche Internazionale Macchine e Marmi Carrara S.p.a.

Monitoraggio delle società partecipate in crisi (sia quello al 30 settembre 2017 che quello al 28 febbraio 2018), da integrare, eventualmente, con l'ulteriore documentazione che l'ente ritenga opportuno produrre".

La Regione ha prodotto i rapporti richiesti, i cui contenuti sono stati discussi nel comitato di Direzione il 28 settembre 2017 ed il 1° marzo 2018. Non è stata prodotta documentazione ulteriore.

Da una analisi generale emergono diverse e rilevanti criticità ed un quadro complessivo sostanzialmente sovrapponibile a quello dello scorso anno.

In genere, le società hanno difficoltà a generare un *cash flow* sufficiente a fronteggiare lo *stock* di debito pregresso; in particolare, i mutui contratti vengono, in genere, fronteggiati mediante vendita di *asset*. Alcune società, poi, risultano sostanzialmente dipendenti dalle proprie società partecipate, con conseguente incapacità di generare autonomamente reddito e di compiere scelte gestionali autonome.

Occorre rilevare che diverse società non hanno provveduto ad inviare le relazioni infrannuali e/o la documentazione sul monitoraggio (Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., Terme di Montecatini S.p.a.; Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. per entrambi i semestri di interesse). Inoltre, come si dirà più diffusamente *infra*, due società (Fidi Toscana S.p.a., Interporto della Toscana Centrale S.p.a.) hanno inviato in forte ritardo i nuovi Piani industriali. Tali circostanze costituiscono rilevanti criticità, sia perché integrano una violazione di precisi obblighi normativi, sia in quanto non consentono alla Regione socia e nemmeno, di riflesso, alla Sezione, di verificare i risultati ottenuti, oltre che l'efficacia dei Piani adottati.

La situazione, sulla scorta dei dati forniti dalla Regione, può essere così riassunta:

Tab. 111 - Valutazione dei Piani industriali.

Società	Valutazione Piano
Terme di Casciana S.p.a.	Piano decaduto per cessione/liquidazione società
Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a.	Piano decaduto per cessione/liquidazione società
Terme di Montecatini S.p.a.	Piano decaduto per cessione/liquidazione società
Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.	Nuovo Piano (2018/2022) a seguito fusione Carrarafiere S.r.l.
Interporto della Toscana Centrale S.p.a.	Piano coerente con le indicazioni della d.g.r. n. 435/2016
Firenze Fiera S.p.a.	Piano NON coerente con le indicazioni della d.g.r. n. 435/2016 (documenti a dimostrazione non idonei)
Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.	Piano NON coerente con le indicazioni della D.G.R. n. 435/2016 (documenti a dimostrazione non idonei)
Fidi Toscana S.p.a.	Piano NON coerente con d.lgs. n. 175/2016
Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	NON ha presentato le ultime tre relazioni semestrali sul monitoraggio

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti.

Ciò premesso sul piano generale, vengono di seguito illustrati, con riferimento alle singole società, gli esiti del monitoraggio contenuti nei *report* inviati dalla Regione.

Tra le società sottoposte al monitoraggio rafforzato, figurano entrambi gli interporti della Toscana, ossia **Interporto Centrale della Toscana S.p.a.** e Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a.

Il primo, nel precedente Piano industriale, aveva fatto dipendere il proprio equilibrio finanziario da due ipotesi gestionali, entrambe consistenti in dismissioni immobiliari; tale scelta aveva legittimamente generato perplessità nella Regione.

Di tali cessioni, solo la vendita dei terreni e del fabbricato denominato "Il Mulino" risulta essere andata a buon fine nel dicembre 2017, con la sottoscrizione del relativo atto notarile di vendita (per l'importo di euro 2.865.042,00). Altre operazioni (due interventi di investimento, rispettivamente, nel Comune di Prato e di Campi Bisenzio e la vendita di un immobile alla Fondazione del Maggio musicale fiorentino) dovrebbero aver luogo nel corso del 2018.

Interporto Centrale della Toscana S.p.a. ha trasmesso alla Regione il nuovo Piano industriale solo a gennaio 2018, in ritardo rispetto ai tempi previsti. In tale occasione, la società ha dato atto, peraltro, di aver commissionato a primari professionisti del settore una valutazione circa il potenziale della piattaforma ferroviaria dell'Interporto (ora riconosciuto nella classificazione "Core"), in previsione di un aumento dei traffici ferroviari. L'esito di tale studio ha evidenziato particolari opportunità di crescita dell'attività ferroviaria, sfruttando la centralità dell'area rispetto alle direttrici di traffico commerciale, rispondendo alle esigenze sempre più marcate di "*green economy*".

In conclusione, nel rapporto sul monitoraggio rafforzato al 31 gennaio 2018, la Regione esprime la seguente valutazione: "*La società ha presentato un documento coerente alle indicazioni della d.g.r. n. 435/2016. Il conto economico prospettico 2016-2020 che ha prodotto la società dà evidenza, infatti, da una parte del buon esito delle operazioni immobiliari effettuate, che hanno permesso di ridurre l'indebitamento e dall'altra dei maggiori ricavi futuri di cui alla start up dell'attività operativa sulla piattaforma ferroviaria. Sono previsti pertanto risultati attesi positivi per tutto il periodo considerato. La società, con la nota 30/2018, a seguito dei risultati aziendali, così come evidenziati, ha chiesto una revisione della propria posizione al fine di essere esclusa dagli adempimenti previsti dalla d.g.r. 435/2016*".

Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a. a febbraio 2018 ha comunicato alla Regione lo stato di attuazione del piano di consolidamento e sviluppo[315], nel quale viene dato atto delle operazioni compiute nel corso dell'anno. La società rappresenta di aver portato avanti il programma di dismissioni immobiliari relative al biennio 2016/2017 realizzando tutte le dismissioni programmate ad eccezione della cessione all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale del terreno di 50.000 mq. (per un valore di circa 4 milioni di euro), per la quale si rimane sospesa in attesa di comunicazioni da parte dell'Agenzia del Demanio. Il rispetto, seppur parziale, del programma delle dismissioni ha permesso di ridurre sensibilmente l'entità dell'indebitamento bancario (-10 per cento) con riflessi positivi sul conto economico. La società riferisce, inoltre, dell'impossibilità di procedere all'aumento del capitale sociale per 6.665.000,00 euro, ad opera dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale, stante la necessità di verificare la compatibilità dell'intervento con le prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 175/2016[316]. Viene, infine, dato conto che la Regione non ha proceduto a prorogare la garanzia fideiussoria di importo massimo di 18 milioni, in quanto è stato deciso di sottoporre al Dipartimento politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri un quesito volto a chiarire se l'impegno assunto dalla Regione Toscana sia compatibile con la normativa europea in materia di aiuti di stato.

La valutazione della Regione, nel rapporto sul monitoraggio rafforzato al 31 gennaio 2018, non è positiva: "*La società ha presentato un documento non coerente alle indicazioni della d.g.r. n. 435/2016, infatti, come evidenziato sopra, la società pur segnalando la chiusura dell'esercizio 2017 con un risultato economico positivo, non ha allegato la documentazione a supporto. Inoltre, a causa del procrastinarsi dell'indeterminatezza degli impegni ritenuti essenziali per il buon esito della convenzione di ristrutturazione del debito con le banche la stessa non è di fatto in grado di produrre documenti economici idonei ad evidenziare lo sviluppo futuro dell'Interporto Toscano Vespucci*".

[315] Il Piano industriale del 2016 si fondava su un protocollo di intesa tra Regione, società e Autorità portuale di Livorno (ora Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale) in cui: la Regione si impegnava a prolungare la fideiussione rilasciata a garanzia del mutuo Mps C.S. di 16 milioni di euro con rimborso *bullet* dal 2019 fino al 2022; la società si impegnava a dismettere tutti gli *asset* non strategici entro il 2022; l'Autorità portuale ad aumentare entro il 2016 il capitale sociale per euro 6 milioni ed a acquistare un terreno del valore di circa 4 milioni di euro. Il precedente Piano del 2013 aveva solo parzialmente risollevato le sorti della società ed il Piano industriale del 2016 era volto a garantire la capacità di rimborso della Società.

[316] La Regione ha successivamente chiarito che le problematiche inerenti l'aumento di capitale sono state superate a seguito dell'utile registrato dalla Società nel bilancio al 31 dicembre 2017.

Anche le tre società del comparto termale (Terme di Casciana S.p.a., Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a., Terme di Montecatini S.p.a.) sono soggette al monitoraggio rafforzato.

Per esse, peraltro, sono in corso procedure di liquidazione/cessione delle relative partecipazioni da parte della Regione Toscana, con conseguente decadenza delle previsioni del Piano industriale. Inoltre, come si dirà più diffusamente in seguito, tutte le società del comparto termale risultano fortemente dipendenti dalle loro società partecipate, circostanza, questa, che influisce sulla loro autonomia finanziaria economica e gestionale e che potrebbe riflettersi anche sulle procedure di liquidazione/cessione in atto. Ciò posto, si sintetizzano, di seguito, gli esiti dei rapporti sul monitoraggio rafforzato in riferimento alle singole società termali.

Terme di Casciana S.p.a. presenta una situazione economica tendenzialmente in linea con i dati contabili contenuti nel piano industriale 2016/2018, con la previsione di un risultato positivo. Tuttavia, persistono le criticità connesse ai rapporti giuridici con la partecipata Bagni di Casciana S.r.l. già rappresentate nel piano industriale e nelle relazioni precedenti: in sostanza, l'andamento di Terme di Casciana S.p.a. risente della situazione della partecipata, il cui prevedibile risultato negativo si ripercuoterà anche sulla controllante.

La Regione, nel rapporto sul monitoraggio rafforzato al 31/01/2018, conclude: "*… il piano di razionalizzazione straordinaria approvato con DCR 84/2017, ha previsto la messa in liquidazione della società, con conseguente decadenza delle previsioni del piano industriale. Attualmente, in previsione della messa in liquidazione della società, sono in corso tra la Regione e il Comune di Casciana Terme Lari una serie di operazioni per addivenire ad un razionale e ordinato avvicendamento nei rapporti tra la società immobiliare e quella di gestione per preservare la proprietà pubblica degli stabilimenti termali, nonché la salvaguardia del territorio e dell'occupazione*".

A gennaio 2018, **Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a.** aveva inviato alla Regione una relazione in cui dava conto di una situazione contabile al 31 dicembre 2017 con la quale si registrava un utile di circa 113.000,00 euro, in linea con le previsioni del Piano industriale; tuttavia, tali dati non tengono conto della svalutazione della partecipazione nella società partecipata Terme di Chianciano S.p.a.[317].

[317] La partecipata Terme di Chianciano S.p.a., infatti, è impegnata in una complessa operazione di risanamento della propria posizione debitoria ex art. 67 Legge fallimentare.

Come, infatti, già rilevato nella relazione al monitoraggio rafforzato al settembre 2017, la difficile situazione economico-finanziaria della partecipata Terme di Chianciano S.p.a. produce importanti riflessi sugli equilibri economico-finanziari della società. Nel rapporto sul monitoraggio rafforzato al settembre 2017, infatti, si leggeva: "*Le più significative variazioni rispetto alle previsioni del Piano industriale sono riconducibili essenzialmente alla svalutazione della Partecipazione nella società di gestione stimata per il 2017 in circa 202.000 euro a fronte di una previsione del Piano industriale di circa 5.000 euro. Tale componente negativo è riconducibile alla significativa perdita di esercizio prevista (-669.000 euro) per la società partecipata Terme di Chianciano S.p.a. Il risultato economico previsto per il 2017 nel piano industriale di questa società era di 100.000 euro. Questo non fa che confermare l'assoluta criticità della situazione economica e finanziaria della società di gestione che ad oggi non ha ancora adottato e approvato il Bilancio di esercizio 2016 e resta in attesa dello sblocco positivo della complessa operazione di risanamento della propria posizione debitoria ai sensi e per gli effetti dell'art. 67 l.f. Purtroppo bisogna sottolineare che anche alla luce dei fatti illustrati in premessa non si intravede alcuna soluzione che permette il superamento della difficile situazione economica e finanziaria della società di gestione*"[318].

Sempre nel rapporto sul monitoraggio rafforzato al settembre 2017 veniva altresì rappresentato che *"… la Regione nel suo Piano di razionalizzazione delle partecipazioni ha previsto la messa in liquidazione della società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. (…) Non essendosi realizzata la vendita della partecipazione nella società di gestione Terme di Chianciano S.p.a. il processo di liquidazione dovrà altresì cercare una soluzione per essa. Alla luce delle problematiche di natura giuridiche finanziarie ed economiche emerse nelle relazioni con la società di gestione assai difficilmente il processo di liquidazione della società Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. potrà preservare e assicurare la continuità aziendale della società di gestione Terme di Chianciano S.p.a. Pertanto sarebbe auspicabile e fortemente raccomandato che tra gli indirizzi dati al liquidatore ci siano anche elementi utili a dare un assetto positivo alle relazioni contrattuali con la società di gestione. (…) Si conferma il precario equilibrio economico e finanziario della società Terme di Chianciano immobiliare S.p.a., condizionato dalla difficile situazione economica e finanziaria della società di gestione Terme di Chianciano S.p.a.*"[319].

[318] Sottolineatura presente nel documento originale.
[319] Sottolineatura presente nel documento originale.

Nel successivo rapporto al febbraio 2018 viene anche dato conto che nell'assemblea straordinaria del 17 gennaio 2018 è stato dichiarato lo scioglimento e la messa in liquidazione della società, chiarendo che "*Per consentire le attività di rimodulazione del debito bancario il liquidatore è stato autorizzato a proseguire la trattativa con Banca MPS e Terme di Chianciano S.p.a., con "l'obiettivo di giungere ad un accordo sostenibile per la società immobiliare in grado di preservare la continuità aziendale della società di gestione e quindi anche il valore della propria partecipazione in bilancio*".

La società **Terme di Montecatini S.p.a.**, che al settembre 2017 non aveva inviato la relazione infrannuale né aveva approvato il bilancio di esercizio, in occasione della relazione sul monitoraggio rafforzato al febbraio 2018, ha presentato la documentazione relativa al piano per il quinquennio 2018/2022, redatto su richiesta degli azionisti ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. 175/2016. Anche tale piano prevede la dismissione del patrimonio immobiliare per abbattere i debiti e rimodulare il debito finanziario; il contenimento dei costi, in particolare attraverso la revisione del contratto integrativo aziendale; l'incremento dei ricavi (ottenuto mediante nuove convenzioni derivanti dall'accreditamento regionale per la riabilitazione ortopedica e per attività sanitarie), al fine di supportare l'incremento del *cash flow* operativo.

Nel rapporto sul monitoraggio rafforzato al febbraio 2018, la Regione conclude: "*… il piano di razionalizzazione straordinaria approvato con DCR 84/2017, ha previsto la cessione della partecipazione azionaria della società da parte della Regione Toscana, da effettuarsi tramite la pubblicazione di un bando per la vendita della propria partecipazione da effettuarsi entro il 31 maggio 2018 e conseguente decadenza delle previsioni del piano industriale. Si fa presente che nel mese di maggio 2017 si è svolta da parte della Regione la sollecitazione del mercato per sondare eventuali manifestazione di interesse all'acquisto della partecipazione regionale. Stante quanto previsto nel piano di razionalizzazione, pertanto, risulta quanto mai necessario porre attenzione a tutte le azioni che potrebbero compromettere o alterare le condizioni per la cessione della partecipazione di Terme di Montecatini S.p.a.*".

Anche le società del comparto fieristico, ovvero Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., Firenze Fiera S.p.a. e Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., sono soggette al monitoraggio rafforzato.

Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., nonostante i solleciti da parte dell'Amministrazione socia, non ha ancora provveduto all'invio della documentazione richiesta dal secondo semestre

2016[320]. Si ricorda che la società aveva integrato il Piano industriale 2015/2020, indicando alcune strategie da realizzare proprio nel triennio 2016/2018 (implementazione eventi fieristici, riduzione costi, cessione immobili non strategici). L'assenza di documentazione atta a verificare il raggiungimento degli obiettivi fissati nel Piano assume, dunque, particolare rilevanza, trattandosi di un periodo particolarmente significativo per le sorti della società. A ciò si aggiungano la situazione di crisi della società e le perplessità manifestate dalla Regione in occasione dei precedenti rapporti sul monitoraggio e relative a: elevato *stock* di debito pregresso, contenziosi in essere (con soci e aziende) cui si aggiunge il problema degli accantonamenti insufficienti per il caso di soccombenza (soprattutto per un contenzioso tributario in atto con il Comune), forte competitività del settore.

Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. a giugno 2016 aveva presentato un Piano industriale i cui obiettivi (costante miglioramento dei risultati della gestione operativa e tendenziale equilibrio economico) dipendevano dalla erogazione di contributi da parte dei soci pubblici per promuovere e sostenere le politiche del marmo, nonché dalla capacità della società partecipata, Carrarafiere S.r.l., di corrispondere il canone di locazione annuo (pari a 760.000 euro annui) per l'utilizzo della struttura. Già nelle precedenti relazioni sul monitoraggio del Piano industriale, veniva, peraltro, dato conto della opportunità di procedere ad una fusione con Carrarafiere S.r.l., in quanto la partecipata presentava un forte squilibrio finanziario; detta circostanza, oltre a porre a rischio la continuità aziendale della controllata, risultava tale da essere fronteggiabile solo attraverso le diverse ricapitalizzazioni poste in essere dal socio unico, Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.

Con il piano straordinario di razionalizzazione è stata infine disposta la fusione tra Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. e la sua partecipata al 100 per cento, Carrarafiere S.r.l.

Nel rapporto sul monitoraggio al marzo 2018[321], la Regione ha dato conto di quanto segue: "*La società aveva presentato un Business Plan triennale (2016-2018) con le previsioni relative sia agli andamenti del gruppo che nel caso di fusione con la propria partecipata Carrarafiere S.r.l., dove si metteva in evidenza che la società sarebbe tornata ad avere un cash flow positivo e*

[320] Nella relazione al Referto dello scorso anno veniva dato atto che al marzo 2017 la società non aveva presentato la relazione sul monitoraggio del Piano industriale; nei due rapporti sul monitoraggio rafforzato (al settembre 2017 ed al febbraio 2018) inviati alla Sezione, la Regione rileva che la società non ha inviato, nonostante i solleciti, le relazioni sul monitoraggio dei Piani industriali.

[321] La società non aveva inviato la documentazione in occasione del rapporto al settembre 2017.

crescente nel biennio 2017-2019. Il processo di fusione tra Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. e Carrarafiere S.r.l. si è perfezionato con atto del 27 ottobre 2017. La società non ha presentato la relazione[322] *con la quale descrive le attività realizzate nell'ultimo semestre per l'attuazione del piano, in quanto, a seguito della fusione, è in corso di adozione un nuovo piano industriale per il quinquennio 2018-2022*".

Per quanto concerne **Firenze Fiera S.p.a.**, nel rapporto sul monitoraggio rafforzato al febbraio 2018, viene precisato che "*La società ha trasmesso una comunicazione nella quale informa che l'obiettivo dell'equilibrio economico per il 2017 verrà conseguito in relazione alla gestione ordinaria dell'attività, così come era previsto nel piano industriale 2016-2018, riservandosi di definire con maggiore precisione l'ammontare di eventuali componenti straordinarie. Tuttavia, quanto trasmesso non risulta coerente con le disposizioni della D.G.R. n. 435/2016, in quanto non è stata allegata la documentazione a supporto*".

Nel rapporto sul monitoraggio rafforzato al settembre 2017 la Regione aveva evidenziato alcune criticità, con particolare riferimento alla gestione del patrimonio immobiliare in uso (sia in concessione che di proprietà). A tal proposito, veniva rappresentato: "*Come più volte ribadito anche nei precedenti pareri emessi dal nostro settore, la società al fine di poter realizzare quel rilancio commerciale di cui necessita dovrebbe realizzare urgenti investimenti sulle strutture immobiliari. Quelli effettuati, risultano infatti insufficienti rispetto alle esigenze di manutenzione e ristrutturazione e la mancata realizzazione di tali interventi condiziona pesantemente la gestione aziendale ed il risultato dell'attività poiché l'attuazione della strategia di sviluppo commerciale trova un limite nella incertezza della disponibilità degli immobili. L'urgente intervento di recupero, seppur improcrastinabile alla luce dello stato attuale dei padiglioni, determinerebbe concrete difficoltà per la "vendita" degli spazi commerciali negli anni a venire e la perdita di fatturato, a causa dei lavori di ristrutturazione, (…) rischierebbe di pesare notevolmente sul conto economico e sulla situazione finanziaria della Società. L'aggiornamento del Piano industriale 2016-2018 non tiene conto dei rilevanti investimenti che dovrebbero essere effettuati nel periodo considerato, mentre per essere considerato attendibile avrebbe dovuto prevedere tali importanti investimenti*".

L'ultima società sottoposta al monitoraggio rafforzato è **Fidi Toscana S.p.a.**

In occasione del rapporto sul monitoraggio rafforzato a febbraio 2018, è stato dato atto che il Piano industriale presentato dalla società in ottemperanza alle prescrizioni contenute

[322] Sottolineatura presente nel documento originale.

nel piano straordinario di razionalizzazione delle società partecipate della Regione ha ottenuto parere sostanzialmente negativo da parte del competente settore regionale: *"Alla luce delle considerazioni svolte, nessuno degli scenari, così come prospettati nel piano strategico presentato dalla società, risulta del tutto coerente e rispondente alle previsioni del piano di razionalizzazione delle società partecipate approvato con la deliberazione del consiglio regionale n. 84/2017 (…). Resta infine da ricordare che, qualora la società non fosse in grado di elaborare un piano industriale con le caratteristiche previste dal piano di razionalizzazione regionale (fondato sul riequilibrio economico della società nel medio termine), dovranno essere valutate le altre opzioni possibili coerenti con il d.lgs. 175/2016, tra cui la cessione della quota regionale, la messa in liquidazione della società o altre operazioni societarie di carattere straordinario. È pertanto opportuno richiedere alla società ulteriori approfondimenti in relazione a ciascun scenario, fermo restando il vincolo di compatibilità con il d.lgs. 175/2017 e con il piano di razionalizzazione approvato da Regione Toscana"*.

Nel medesimo contesto si afferma, quindi, che *"… è in corso di elaborazione un nuovo Piano industriale e la società ha provveduto a convocare l'assemblea degli azionisti per il 26 aprile 2018 in prima convocazione e per il 27 aprile 2018 in seconda convocazione, mediante avviso pubblicato sulla GU parte seconda, n. 17 del 10 febbraio 2018. (…) Ad oggi, quindi, il piano di razionalizzazione straordinaria non ha trovato adempimento*[323]*"*.

4.8. Conclusioni

Analogamente a quanto fatto lo scorso anno, la presente relazione prende in considerazione le partecipazioni societarie sotto varie angolazioni, e, in particolare, con riferimento allo stato patrimoniale, al piano di razionalizzazione delle partecipazioni dirette ed indirette ed ai piani di monitoraggio c.d. rafforzato per le società in crisi. Inoltre, quest'anno, anche in considerazione degli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 175/2016, sono stati approfonditi taluni aspetti inerenti il personale e gli obblighi di trasparenza e pubblicità previsti dalla disciplina di settore.

La composizione del portafoglio azionario della Regione è rimasto sostanzialmente invariato rispetto a quella dello scorso anno; le uniche variazioni intervenute nel corso del 2017 riguardano l'acquisizione di quattro società operanti nel settore energetico (Publies S.r.l., Publicontrolli S.r.l., Sevas - Società Elettrica Val di Servio S.r.l., Eams – Agenzia

[323] Sottolineatura presente nel documento originale.

Energetica della Provincia di Massa Carrara S.r.l.), nelle quali la Regione Toscana è subentrata, a far data dal 1° gennaio 2017, a seguito del trasferimento dalle province delle funzioni in materia ambientale.

La Regione, dunque, ha continuato a detenere anche per il 2017 azioni in società operanti in vari settori economici: termale (per il quale sono state, comunque, avviate le procedure di cessione delle quote, in attuazione del piano di razionalizzazione), fieristico-espositivo, creditizio-finanziario, trasporti ed infrastrutture, sviluppo economico, ambiente, ricerca-innovazione-tecnologia.

Sotto il profilo contabile, dall'analisi dello Stato patrimoniale è stata rilevata una lievissima diminuzione del valore delle partecipazioni possedute in società controllate e partecipate, che è passato da 270.911.220 euro nel 2016 a 269.496.270 euro nel 2017.

Secondo quanto riferito nella Nota integrativa allo Stato Patrimoniale, tale variazione discende dall'applicazione del metodo di valutazione secondo il "patrimonio netto". Analizzando detto documento, si evince che il metodo in questione è stato seguito, in realtà, per le sole società controllate, mentre, per contro, le quote detenute nelle società meramente partecipate sono state valutate con il criterio del "costo di acquisto". In proposito, si rileva che, secondo il tenore letterale delle norme di riferimento e sulla scorta delle indicazioni fornite in proposito dalla Commissione Arconet, sarebbe stato più opportuno utilizzare il criterio del patrimonio netto anche con riferimento alle partecipate, atteso che detto parametro è considerato, a fattor comune, quello ordinariamente applicabile da parte degli enti territoriali, salvo eccezioni delle quali, tuttavia, si sarebbe dovuta dare evidenza.

Sempre sotto il profilo contabile, sono state oggetto di analisi anche la riconciliazione di debiti e crediti, i trasferimenti, il fondo perdite e le garanzie prestate.

Con particolare riferimento alla riconciliazione di debiti e crediti tra Regione e partecipate/controllate, permane anche nel 2017 il disallineamento già rilevato lo scorso anno, dovuto – secondo quanto riferito nella relazione sulla gestione – agli effetti del regime Iva (c.d. *split payment*), alla gestione dei contributi, nonché al diverso regime contabile adottato (ad esempio, con riferimento al riaccertamento dei residui). Inoltre, anche per il 2017 non risultano ancora acquisite le asseverazioni dei revisori per tutte le società in parola, il che inevitabilmente incide sull'effettiva attendibilità dei dati.

È stato rilevato, inoltre, un significativo incremento dei trasferimenti dalla Regione alle società partecipate nel corso del 2017 rispetto all'anno precedente. Ciò, soprattutto con

riferimento ai trasferimenti "pagati" in conto esercizio, che sono passati da 1.098.000 euro del 2016 a 8.244.000 euro del 2017. La Regione ha motivato tale variazione con il subingresso, innanzi ricordato, nelle società energetiche a seguito del riordino delle funzioni provinciali ed ha ulteriormente specificato che detti maggiori trasferimenti sono stati bilanciati dagli introiti derivanti dal pagamento da parte dell'utenza degli oneri connessi ai controlli sulle caldaie.

Per quanto concerne il piano di razionalizzazione, già oggetto di analisi lo scorso anno, la Sezione ha valutato sia le modifiche apportate *medio tempore* (dapprima con deliberazione del Consiglio n. 84/2017 e, successivamente, con deliberazione del Consiglio n. 5/2018), sia il relativo stato di attuazione.

Con riferimento al primo profilo, permangono le parziali carenze motivazionali già evidenziate nelle precedenti relazioni, in ordine alla scelta – pur discrezionale – di conservare le partecipazioni in società che non appaiono del tutto rispondenti ai parametri a tal fine stabiliti dalla legge.

In proposito, in applicazione delle deroghe previste dal d.lgs. n. 175/2016, la Regione ha mantenuto le proprie partecipazioni in sette società (Fidi Toscana S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., Firenze Fiera S.p.a., Italcertifer S.p.a., Seam S.p.a. e Toscana Aeroporti S.p.a.). Quattro di tali società (Fidi Toscana S.p.a., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., Firenze Fiera S.p.a.) versano da diversi anni in situazione di crisi e, non a caso, la Regione, già dal 2013 (con decisione di Giunta n. 3/2013), ha imposto loro l'adozione di piani industriali, al fine di promuovere il recupero delle condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale. Peraltro, a seguito dell'adozione del Piano di razionalizzazione straordinaria, anche la società Seam S.p.a. è stata obbligata ad adottare un piano industriale al fine di dimostrare il raggiungimento di un volume di fatturato conforme a quello richiesto dal Tusp ai fini del mantenimento della partecipazione.

Ciò premesso, corre l'obbligo di evidenziare che la scelta di mantenere partecipazioni in società che evidenziano perdite d'esercizio per ripetute annualità rischia di produrre ripercussioni sul bilancio dell'amministrazione socia. In proposito, appare utile ricordare che l'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 175/2016 non consente il mantenimento di quote di società che abbiano, tra l'altro, prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti.

Altro profilo di criticità riscontrato è relativo alla difficoltà di garantire l'effettiva attuazione delle prescrizioni del piano di razionalizzazione: basti citare il caso di Fidi Toscana S.p.a., la quale, a distanza di oltre un anno, non risulta aver ancora prodotto un piano industriale suscettibile di valutazione positiva da parte del socio Regione.

Va, al riguardo, evidenziato che il compimento di dette operazioni di razionalizzazione produrrebbe rilevanti effetti sul piano finanziario: a titolo esemplificativo, può ricordarsi che la Regione stessa ha stimato che la dismissione delle società operanti nel settore termale (il cui *iter* risulta, peraltro, già avviato e completato nel solo caso di Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. nel febbraio 2018) produrrebbe un impatto finanziario positivo sul bilancio previsionale 2017/2019 stimato tra 23.628.497 e 37.915.228 di euro.

Non può, quindi, che sottolinearsi l'esigenza di accelerare tale processo, atteso che il piano di razionalizzazione adottato dalla Regione Toscana, per la cui attuazione era previsto il termine del 31 dicembre 2017, risulta a tutt'oggi ancora in corso con riferimento a numerose società.

Permangono, inoltre, anche per il 2017 le criticità già precedentemente rilevate in ordine ai piani industriali delle partecipate in crisi, che presentano un *cash flow* non sufficiente a fronteggiare lo *stock* di debito pregresso, cosicché si assiste ad un ricorso massiccio alla vendita di *asset* (essenzialmente dismissioni immobiliari) per fronteggiare i mutui contratti. Tale scelta non può essere valutata favorevolmente, attesa la natura eccezionale delle operazioni di cessione di *asset*, che sicuramente nell'immediato risultano idonee ad introitare liquidità, ma sono necessariamente connotate dal carattere della eccezionalità, peraltro tipico della gestione straordinaria, senza considerare che simili dismissioni potrebbero, in certi casi e a determinate condizioni, porre a rischio la stessa continuità aziendale.

Altra circostanza meritevole di essere evidenziata è la sostanziale difficoltà che talune partecipate incontrano nell'attuare un effettivo rilancio economico delle attività ed a porsi sul mercato in maniera realmente concorrenziale: si pensi al caso di Firenze Fiera S.p.a., la quale, secondo quanto riferito dalla Regione, incontra rilevanti difficoltà nel valorizzare adeguatamente le potenzialità del patrimonio immobiliare in uso in termine di produzione di utili.

Inoltre, alcune società, soprattutto con riferimento a quelle del comparto termale, presentano una sostanziale dipendenza economica, finanziaria e gestionale dalle proprie partecipate, le quali si pongono sostanzialmente quale loro "braccio operativo", il che ne

condiziona la possibilità di conseguire fonti di reddito proprie e di compiere scelte gestionali concretamente autonome.

In tale contesto, si ritiene costituisca rilevante criticità il mancato invio, da parte di diverse società, delle relazioni infrannuali e/o della documentazione sul monitoraggio, nonché l'invio dei nuovi piani industriali in forte ritardo. Tale circostanza appare suscettibile di pregiudicare il monitoraggio, da parte della Regione, delle reali condizioni finanziarie, patrimoniali e gestionali delle società, oltre a generare il rischio di un continuo procrastinarsi dei tempi di attuazione dei rispettivi piani industriali.

In conclusione, dunque, il quadro che si trae dai dati acquisiti si pone in sostanziale continuità rispetto allo scorso anno: da un lato, non si dispone di compiuti elementi di conoscenza, sul piano motivazionale, per valutare le scelte dell'amministrazione in merito al mantenimento di quote di società che risultano incapaci di generare risultati di esercizio positivi, con conseguenti rischi per gli equilibri dello stesso bilancio regionale; dall'altro, permane l'oggettiva difficoltà di talune partecipate di generare reddito e di collocarsi competitivamente sul mercato, il che imporrebbe l'elaborazione di nuove strategie e, comunque, in definitiva, la necessità di considerare l'opportunità da parte della Regione di mantenere o meno le relative partecipazioni, ai sensi della normativa vigente.

Fin qui con riferimento agli aspetti trattati in continuità rispetto alla precedente relazione.

Quest'anno, come si è anticipato, la Sezione ha ritenuto di approfondire anche taluni aspetti inerenti il personale e gli obblighi di trasparenza e pubblicità.

Con riferimento al primo profilo, è emerso che, salvo talune eccezioni, le società partecipate e controllate dalla Regione presentano dimensioni relativamente modeste, disponendo di un numero di dipendenti pari o inferiore a cinquanta unità; alcune hanno meno di dieci dipendenti (Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a. ne ha solo uno); in un caso (Terme di Casciana S.p.a.) non risulta alcun dipendente, essendo presente il solo amministratore unico.

Concludendo in tema di personale, i dati disponibili, ancorché parziali (atteso che, come detto, alcune società non hanno ancora adottato il bilancio 2017), confermano una situazione del tutto analoga a quella del 2016, con circa 1.300 unità complessivamente impiegate dalle partecipate/controllate, per un costo totale pari a circa 76 milioni di euro.

Con riferimento alla disciplina in tema di pubblicità e trasparenza, la Sezione si è, in particolare, soffermata sul rispetto degli obblighi gravanti sulla Regione e sulle partecipate.

In generale, si rileva il sostanziale rispetto da parte della Regione di tali prescrizioni, anche se sarebbe auspicabile l'aggiornamento o l'integrazione di taluni dati. Di segno contrario appare, invece, la valutazione in ordine alle società controllate e partecipate, atteso che, all'esito dell'attività istruttoria e delle verifiche effettuate mediante consultazione dei relativi siti istituzionali, gli obblighi di pubblicità imposti dalla legge risultano in questo caso in gran parte disattesi.

I siti istituzionali delle società in questione, infatti, solo in rari casi rispondono agli adempimenti obbligatori e spesso, comunque, non sono aggiornati.

Si raccomanda, pertanto, il tempestivo adeguamento, sollecitando anche la Regione ad impartire le opportune linee di indirizzo e a monitorarne la tempestiva attuazione.

Preme, infine, evidenziare come in occasione dell'adunanza pubblica che si è tenuta presso la sede della Sezione regionale di controllo in data 11 luglio 2018[324] sia stata portata all'attenzione dei rappresentanti della Regione, tra l'altro, la criticità inerente la carenza motivazionale dei provvedimenti emanati dall'amministrazione in materia di società partecipate, in quanto idonea ad incidere sullo svolgimento delle funzioni intestate alla Sezione di controllo ed alla Procura regionale. In proposito, il Direttore generale della Giunta regionale ha evidenziato come gli sforzi profusi dalla Regione nell'adempimento degli obblighi ad essa intestati dalla vigente disciplina in materia di società partecipate risultino in taluni casi non proporzionati alla quota di partecipazione detenuta dalla Regione.

[324] Con l'ordinanza presidenziale n. 22/2018, la Sezione di controllo è stata convocata in adunanza pubblica, per il giorno 11 luglio 2018, per l'esame istruttorio del documento di parificazione, in contraddittorio con i rappresentanti della Regione Toscana e con l'intervento del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Toscana.