CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014

VOLUME II

LUGLIO 2015

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014

VOLUME II

LUGLIO 2015

Hanno collaborato:

per l'attività istruttoria e l'elaborazione dei dati: Antonio Armenti, Claudio Felli, Susanna Fornaciari, Angela Rossella Foti, Antonio Franco, Mariapaola Galasso, Vincenzo Ignesti, Mariano Palumbo, Valentina Prudente, Anna Maria Pulcini;

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

INDICE GENERALE

VOLUME II

Pag.

CAPITOLO VI - LE STRATEGIE **1**

LA STRATEGIA ISTITUZIONALE **1**
1. Introduzione 1
2. La spesa per gli organi istituzionali 3
3. I finanziamenti ai gruppi consiliari 5
4. Il rendiconto del Consiglio regionale 7

LA STRATEGIA SOCIALE **11**
1. Il contesto normativo e programmatico 11
2. I dati di rendiconto 15
   2.1 Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014 15
   2.2 I soggetti attuatori 22
3. I costi del servizio sanitario regionale. I dati di confronto nazionale 25
   3.1 I costi di personale 29
   3.2 La spesa farmaceutica 31
   3.3 La situazione dei pagamenti ai fornitori 33
4. Le azioni e i risultati 36
   4.1 L'erogazione dei LEA 36
   4.2 L'assistenza territoriale 38
      4.2.1. La sanità di iniziativa 38
      4.2.2 Le forme di aggregazione della medicina generale 39
      4.2.3 L'assistenza domiciliare integrata e la residenzialità 42
   4.3 L'assistenza ospedaliera 45
      4.3.1 La struttura di offerta 45
      4.3.2 L'attività di ricovero 48
      4.3.3 L'appropriatezza di ricoveri per l'area medica e chirurgica. 52
      4.3.4. La qualità delle cure ospedaliere. Il Programma nazionale esiti 57
5. L'equità di accesso alle cure 59
   5.1 Tempi d'attesa 59
   5.2 Libera professione intramoenia 65
6. Focus sugli investimenti in sanità 68
   6.1 Il finanziamento degli investimenti 68
   6.2 I piani aziendali degli investimenti 2014-2016 75
   6.3 Le realizzazioni del 2014 78
   Riquadro 1 - La legge di riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del SSR 12
   Riquadro 2 - Le azioni programmate nel settore sociale. 14
   Riquadro 3 - Le caratteristiche della sanità d'iniziativa 38

LA STRATEGIA TERRITORIALE **81**
1. Premessa 81
2. I dati di rendiconto 83
   2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014 83
   2.2. La classificazione economica della spesa 89
   2.3. I soggetti attuatori 90
3. Il piano regionale integrato infrastrutture e trasporti (Priim) 94
   3.1. Le previsioni del Priim per il triennio 2014-2016 94
   3.2. L'attuazione del Priim nella prima annualità 2014 96
4. Conclusione 111

LA STRATEGIA AMBIENTALE **113**
1. Innovazioni programmatiche 2014 in materia ambientale 113
2. Le risultanze contabili 121
2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014 121
2.2. La classificazione economica della spesa 127
2.3. I soggetti attuatori 128
3. Le politiche sui rifiuti 131
3.1. La governance 131
3.2. Le novità normative del 2014 in tema di gestione rifiuti 132
3.3. Lo stato attuale dei gestori di servizi 134
3.3.1. L'ATO Toscana Sud 135
3.3.2. L'ATO Toscana Centro e l'intervento regionale 136
3.3.3. L'ATO Toscana Costa 138
3.3.4. Enti, agenzie e società partecipate nel settore ambientale: i cambiamenti intervenuti nel 2014 139
4. Enti gestori 140
4.1. A.R.P.A.T 140
4.2. LaMMA 145
4.3. A.R.R.R 150

LA STRATEGIA ECONOMICA **155**
1. Il contesto 155
2. I dati di rendiconto 160
2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014 160
2.2. La classificazione economica della spesa 167
3. I soggetti attuatori 168
4. L'analisi del rendiconto per piani e programmi 171
4.1. Il Piano regionale di sviluppo economico. Lo stato di avanzamento al 31/12/2014 173
4.2. Il PRAF 177

LA STRATEGIA CULTURALE E FORMATIVA **181**
1. Premessa 181
2. I dati del rendiconto 183
2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014 183
2.2. La classificazione economica della spesa 189
3. I Soggetti attuatori 191
4. I piani della strategia culturale 195
4.1. Il Pigi. Le novità normative 195
4.2. Lo stato di attuazione del PIGI 197
4.3. L'Agenzia regionale per il diritto allo studio (A.R.D.S.U) 202
5. Il Piano della cultura 2012/2015 217
5.1. Premessa 217
5.2. I Progetti regionali 220
5.2.1. Il sistema bibliotecario. La struttura esistente e gli interventi di potenziamento 221
5.2.2. Gli interventi per le biblioteche, gli archivi e la tutela del patrimonio bibliografico 224
5.2.3. Qualificazione dell'offerta museale. Valorizzazione dei musei ai fini dello sviluppo locale e del turismo. Interventi attuativi per il 2014. Progetti regionali e locali 230
5.2.4. Altri interventi di valorizzazione e qualificazione dell'offerta museale 233

CAPITOLO VII - I FONDI EUROPEI E IL FAS **235**
1. L'avanzamento finanziario complessivo della programmazione 2007-2013 in Toscana. Il raffronto con il contesto nazionale. 235
2. Il FESR 240
3. Il FSE 248
4. Il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS) 250

5. Il FEASR 257
6. Il Programma Garanzia Giovani (2014-2015) 262
7. L'avvio in anticipazione della nuova programmazione 2014-2020 264

CAPITOLO VIII - L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA REGIONALE 267
1. Introduzione 267
2. Le novità normative in materia di organizzazione 271
3. Attuazione del dettato legislativo e risparmi attesi 279
4. Tre modelli organizzativi a confronto: Veneto, Umbria, Puglia 283
4.1. Il Veneto 285
4.2. L'Umbria 286
4.3. La Puglia 287
5. I controlli interni 288

CAPITOLO IX - IL PERSONALE REGIONALE 293
1. L'evoluzione del quadro normativo 293
2. Politiche di contenimento della spesa del personale regionale nel triennio 2012-2014: analisi dei risultati 302
3. La consistenza e l'analisi dei costi del personale della regione 309
3.1. Personale regionale 311
3.1.1. Dotazione organica 312
3.1.2. Composizione e costo del personale 314
3.2. Personale di enti e agenzie 320
3.2.1. Dotazione organica 325
3.2.2. Composizione e costo del personale per enti e agenzie 326
4. La contrattazione integrativa per l'anno 2014 e la verifica del rispetto dei limiti di crescita dei fondi unici del personale regionale 331

CAPITOLO X - L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE 335
1. Il contesto normativo 335
2. La programmazione triennale delle opere pubbliche 337
2.1. L'attuazione della programmazione delle opere pubbliche 342
2.2. L'andamento dell'attività contrattuale pregressa (ritardi, proroghe e sospensioni) 347
3. La programmazione regionale delle forniture e dei servizi 348
3.1. L'attuazione del programma delle forniture e dei servizi 353
3.1.1. L'attuazione del programma delle forniture di beni 353
3.1.2. L'attuazione del programma in riferimento ai servizi 358
3.2. Le forniture di beni e servizi non oggetto di programmazione 363
3.3. L'acquisizione di beni e servizi per strategie e l'andamento dell'attività contrattuale (ritardi, proroghe e sospensioni). 366
4. L'attività contrattuale del Consiglio regionale 371
5. L'attività contrattuale degli enti dipendenti e delle società in house 378
6. Il piano di prevenzione e della corruzione e il programma triennale della trasparenza e integrità 387
7. Conclusioni 394

CAPITOLO XI - LE SOCIETA' PARTECIPATE DALLA REGIONE 397
1. La normativa in tema di società partecipate 397
1.1. La normativa regionale 403
2. Le partecipazioni regionali nel rendiconto della Regione Toscana 407
2.1. La composizione del portafoglio delle partecipazioni 407
2.2. Le partecipazioni azionarie 410
2.3. Le Società in house 420
2.4. Il personale delle società 422
2.5. I risultati della gestione 424
2.6. Le altre partecipazioni nel conto del patrimonio 432
2.7. I dividendi delle partecipazioni nel rendiconto generale della regione 433
2.8. I trasferimenti alle società partecipate 435

LE STRATEGIE

LA STRATEGIA ISTITUZIONALE

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Le spese per gli organi istituzionali. - 3. I finanziamenti ai gruppi consiliari. - 4. Il rendiconto del Consiglio Regionale.

1. Introduzione

La Strategia Istituzionale racchiude quattro funzioni obiettivo della regione, la più importante delle quali è "Sviluppo del sistema delle autonomie locali e difesa del cittadino", che rappresenta il 43 per cento della spesa nel suo complesso. Rientrano nella stessa strategia le funzioni obiettivo "Attività internazionale", "Attività istituzionali" e "Sviluppo dell'organizzazione regionale", quest'ultima attiene soprattutto allo sviluppo di carattere informatico.

Nel complesso, la situazione della Strategia in esame vede una riduzione sia degli stanziamenti sia degli impegni; inoltre nel triennio i pagamenti risultano più bassi di circa 20 milioni all'anno e nel 2014 particolarmente ridotti rispetto agli impegni.

Tab. 1 - Strategia istituzionale - periodo 2012-2014. (in milioni)

STRATEGIA ISTITUZIONALE								
Stanziamenti			Impegni			Pagamenti		
2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
376,12	366,94	281,40	282,76	186,60	192,51	126,57	108,02	87,86

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Osservando più nel dettaglio, si può notare che gli impegni sono molto inferiori agli stanziamenti nel caso di spesa in conto capitale. I pagamenti, in generale, sono piuttosto bassi, con una particolare contrazione sempre nel caso della spesa in conto capitale.

Tab. 2 - Strategia istituzionale - spese correnti e in conto capitale - periodo 2012-2014. (in milioni)

Strategia istituzionale	Stanziamenti			Impegni			Pagamenti		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Spese Correnti	234,72	182,39	188,12	191,83	154,54	158,76	104,76	102,39	83,92
Spese In Conto Capitale	141,40	184,55	93,28	90,94	32,06	33,75	21,81	5,62	3,93
Totale Complessivo	**376,12**	**366,94**	**281,40**	**282,76**	**186,60**	**192,51**	**126,57**	**108,02**	**87,86**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

Confrontando le diverse funzioni obiettivo, si rileva che gli stanziamenti si contraggono soprattutto per quanto riguarda l'Attività internazionale e lo Sviluppo del sistema delle autonomie locali. In generale, i pagamenti subiscono riduzioni su tutte le funzioni obiettivo, con l'eccezione di quella di "Sviluppo dell'organizzazione regionale".

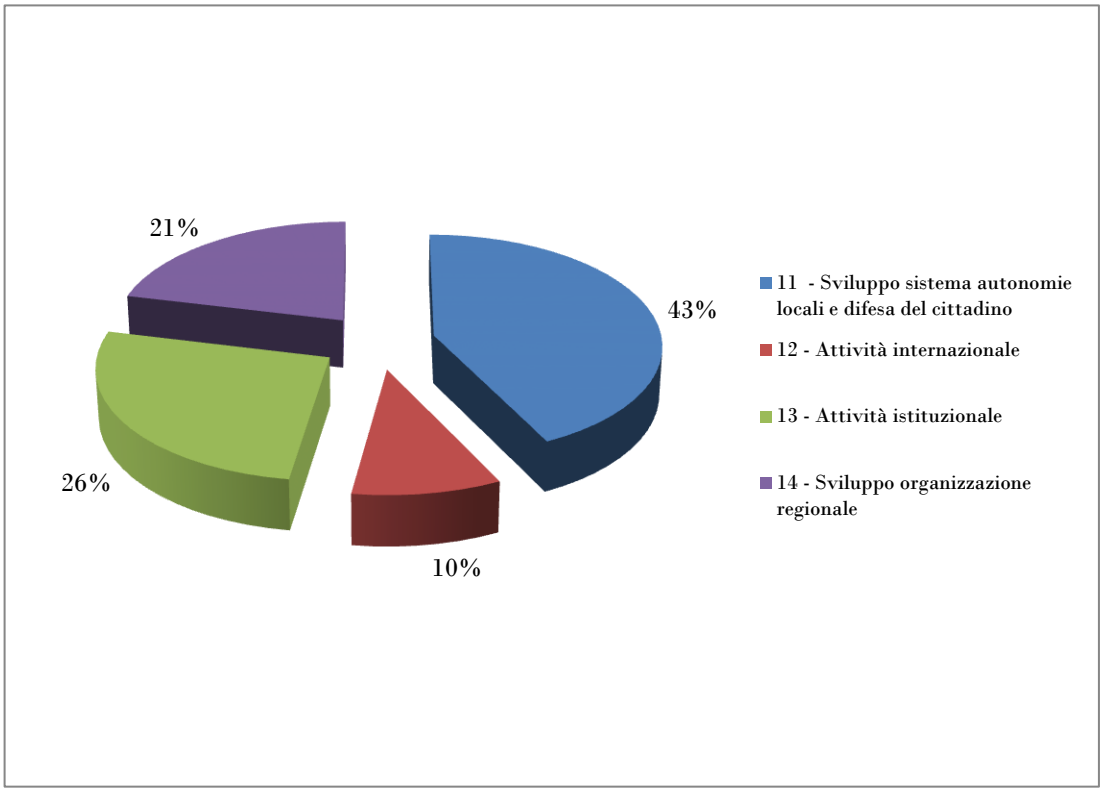
Tab. 3 - Strategia Istituzionale - Periodo 2012-2014 - Variazioni.

Funzioni Obiettivo		Variazioni % Stanziamenti			Variazioni % Impegni			Variazioni % Pagamenti		
		2012/2011	2013/2012	2014/2013	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2012/2011	2013/2012	2014/2013
11	Sviluppo sistema autonomie locali e difesa del cittadino	70,73%	-11,44%	-35,38%	96,04%	-58,30%	11,11%	-21,50%	-21,53%	-40,69%
12	Attività internazionale	-3,47%	-9,29%	-48,18%	-5,38%	17,33%	-41,17%	-0,94%	64,04%	-16,83%
13	Attività istituzionale	19,39%	-12,08%	6,75%	9,72%	-11,21%	1,80%	16,55%	-12,12%	-2,82%
14	Sviluppo organizzazione regionale	-21,36%	100,58%	0,92%	-34,66%	46,01%	45,36%	-22,67%	-13,87%	12,14%
Totale		**31,40%**	**-2,44%**	**-23,31%**	**39,91%**	**-34,01%**	**3,17%**	**-7,41%**	**-14,66%**	**-18,67%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

La strategia è orientata ad attività di carattere prevalentemente politico, perciò una parte significativa della spesa non è oggetto di uno specifico programma per l'attuazione.

Fig. 1 - Strategia istituzionale - Stanziamenti per funzione obiettivo - anno 2014.



Fonte: elaborazione Corte conti su dati rendiconti Regione.

In questo ambito, appare di interesse la ricostruzione della spesa con riferimento, in particolare, alle funzione obiettivo "Attività istituzionali", che comprende la spesa per gli organi politici e rappresenta il 26 per cento della strategia. Infatti, quanto alla funzione obiettivo "Sviluppo del sistema delle autonomie locali", si rinvia allo specifico capitolo "I nessi con la finanza locale" che tratta in modo trasversale tutti i trasferimenti agli enti locali.

2. La spesa per gli organi istituzionali

La Regione Toscana è intervenuta nel 2012 con una riforma delle indennità delle cariche istituzionali, entrata in vigore il 1° gennaio 2013. Si tratta della l.r. n. 85/2012 che, tra l'altro, modifica la l.r. n. 3/2009. Il 2014 è, quindi, il secondo anno della riforma ed è significativo perché, non essendo un anno di elezioni (come sarà, invece, il 2015) ha un andamento non influenzato dall'evento straordinario del ricambio istituzionale e che, necessariamente, vedrà la distribuzione delle indennità di fine mandato.

Per quanto riguarda le spese ordinarie, la legge prevede un rimborso spese per l'esercizio del mandato mensile omnicomprensivo, che si aggiunge alla indennità di carica e all'indennità di funzione.

La spesa per gli organi nel 2014 è la seguente.

Tab. 4 - Indennità e diarie degli organi collegiali regionali. (in euro)

Tipologia di spesa	Presidente della giunta			Componenti della giunta			Consiglieri regionali		
	2013	2014	variaz. %	2013	2014	variaz. %	2013	2014	variaz. %
Indennità di carica	88.009,56	88.009,56	0,00	875.695,12	876.184,08	0,06	4.736.136,70	4.747.137,88	0,23
Indennità di funzione	33.849,84	33.849,84	0,00	202.083,30	201.744,81	-0,17	522.237,31	551.541,84	5,61
Rimborsi spese	33.938,60	34.140,60	0,60	297.170,20	298.214,40	0,35	1.940.487,83	1.941.352,12	0,04
Indennità di fine mandato (1)									
Assegno vitalizio (2)									
Rimb.sp.di missione	16.786,54	11.094,29	-33,91	36.896,45	52.427,99	42,09	3.546,09	965,50	-72,77
Altri contributi									
Totale	**172.584,54**	**167.094,29**	**-3,18**	**1.411.845,07**	**1.428.571,28**	**1,18**	**7.202.407,93**	**7.240.997,34**	**0,54**

Fonte: Consiglio regionale della Regione Toscana.

Come si può notare, per il secondo anno consecutivo le indennità sono abbastanza stabili nel confronto con l'anno precedente, anche se si rileva un certo incremento per i rimborsi di missione dei componenti della Giunta e un minimo aumento dell'indennità di funzione per i componenti del Consiglio. Risultano, inoltre, nel rendiconto del Consiglio, poco meno di 5 milioni per i vitalizi.

Dai dati disponibili, quindi, non sembra che la riforma abbia comportato visibili risparmi, almeno nella fase iniziale di applicazione. Ciò può essere attribuito al fatto che, principalmente, la riforma è intervenuta per semplificare e razionalizzare il sistema.

Occorre, tuttavia, considerare che la spesa per gli organi istituzionali è complessivamente di poco inferiore ai 9 milioni, pari all'1,61 per cento della spesa di funzionamento (545,78 milioni di euro). Nonostante, quindi, si tratti di una spesa particolarmente sensibile, il suo contenimento non appare realmente in grado di incidere sui saldi complessivi del rendiconto.

Dal 2013 è anche pienamente operativo il Collegio dei revisori, che presenta la seguente situazione in relazione alla spesa.

Tab. 5 - Indennità degli organi del Collegio dei revisori dei conti. (in euro)

Tipologia di spesa	Componenti del collegio				Presidente del collegio			
	2013		2014		2013		2014	
	Impegni	Pagamenti in c/competenza	Impegni	Pagamenti in c/competenza	Impegni	Pagamenti in c/competenza	Impegni	Pagamenti in c/competenza
Indennità Di Carica	36.557,76	33.255,64	37.492,58	19.755,64	21.020,75	18.975,00	21.651,74	18.975,00
Rimborsi Spese	4.000,00	315,36	4.000,00	277,56	2.000,00	1.194,56	2.000,00	373,92
Oneri (Iva, Cap, Quota Regionale Inps/Inail-Irap)	9.535,59	7.918,23	10.051,30	4.637,48	5.948,56	4.956,96	6.357,59	5.100,48
Totale	**50.093,35**	**41.489,23**	**51.543,88**	**24.670,68**	**28.969,31**	**25.126,52**	**30.009,33**	**24.449,40**

Fonte: Regione Toscana - D.G. Presidenza.

3. I finanziamenti ai gruppi consiliari

Come è noto, il d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, ha previsto una specifica competenza della Sezione regionale di controllo per quanto attiene alle spese dei gruppi consiliari realizzate con il finanziamento della regione.

L'attività di controllo prevede l'analisi dei rendiconti dei gruppi presentati in base allo schema definito in modo uniforme dal Dpcm 21 dicembre 2012 e della documentazione sottostante ed è, anche in ragione dell'interpretazione data dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, un controllo di carattere contabile.

La Sezione di controllo per la Toscana ha valutato regolari i rendiconti presentati dai gruppi consiliari della Toscana. Per alcune spese, in particolare quelle di rimborso taxi effettuate dal personale di segreteria per il trasporto di materiale di propaganda (locandine, volantini, *roll-up*, ecc.), è stata rilevata l'erronea imputazione alla voce "Rimborso spese per missioni e trasferte del personale" anziché alla voce "Spese logistiche (affitto sale riunioni, attrezzature e altri servizi logistici e ausiliari)".

Le irregolarità riscontrate in sede di spesa sono state pari a 318,60 euro, con un'incidenza dello 0,2 per cento, ed hanno riguardato spese che, come accennato, sono state erroneamente imputate, in sede di rendicontazione.

Le delibere, a cui si rinvia, sono le seguenti: n. 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 27 del 30 marzo 2015.

Nel complesso, comunque, si rileva che il finanziamento ai gruppi consiliari della Toscana è piuttosto contenuto, attestandosi a 194.185,95 euro, in andamento decrescente nel triennio.

Tuttavia, occorre notare che i gruppi continuano a maturare consistenti avanzi nelle loro gestioni, risorse che non vengono restituite al bilancio regionale, ma trattenute, essendo considerate una sorta di "acconto" sui finanziamenti dell'anno successivo. Ciò comporta che vi sono disponibilità in entrata per 738.263 euro a fronte di meno di 200.000 euro di spese.

Gli stanziamenti annuali sono stati molto ridotti dal 2012, ma resta uno squilibrio a favore delle risorse disponibili rispetto a quelle spese pari a oltre 544.000 euro nel 2014 e in aumento sul triennio.

Poiché l'andamento in riduzione delle spese è ormai evidente da più anni, potrebbe essere il caso di intervenire con una riduzione delle risorse disponibili, restituendo i risparmi al bilancio regionale.

Tab. 6 - Le spese dei Gruppi consiliari regionali nel 2014. (in euro)

	Rifondazione Comunista	Gruppo Misto	Nuovo Centro Destra	Fratelli d'Italia	Forza Italia	Il Popolo Toscano	Partito Democratico	Centro Democratico	Unione di Centro	Più Toscana	Totale
Fondi spese funzionamento	10.000,00	15.833,33	20.000,00	15.000,00	50.000,00	15.000,00	120.416,66	8.333,33	10.000,00	10.000,00	274.583,32
Altre entrate	46,48	21,23		1,13	-	12,29	499,31	54,40	-	199,00	833,84
Fondo cassa esercizi precedenti	10.905,09	10.098,46	1.630,08	8.749,18	78.550,45	69.869,72	234.723,64	6.849,23	1.378,95	40.091,34	462.846,14
Totale entrate	20.951,57	25.953,02	21.630,08	23.750,31	128.550,45	84.882,01	355.639,61	15.236,96	11.378,95	50.290,34	738.263,30
Missioni	1.169,20		224,00		1.859,80	134,80	63,20	270,30			3.721,30
Pubblicazioni			600,24		60.073,60		100,01		278,16		61.052,01
Consulenze	3.891,86	3.816,67	1.666,67	5.250,00	4.000,00	4.509,52	37.923,24	1.341,40	1.790,99		64.190,35
Postali	386,88	210,00	664,70	4.258,22	980,00	20,80	350,01		2.378,37	13,40	9.262,38
Telefoniche	269,64	320,82	101,78	75,47	686,11	139,75	931,01	36,20	345,93	613,60	3.520,31
Cancelleria	-			-	21,30	15,00	-		106,14	-	142,44
Stampa		572,57	7.722,60		2.055,70	-					10.350,87
Libri	468,00		2.011,40	1.326,90	4.307,80	1.969,90	5.936,98	750,30	1.626,10		18.397,38
Convegni	766,00		968,00	2.152,00	6.157,40	362,48	-	-	1.780,00	353,80	12.539,68
Cellulari					-			-			-
Informatica	-				-	5,50	218,46	303,91		100,00	627,87
Logistiche			468,34		231,80	1.470,55	1.760,84		1.802,80	-	5.734,33
Altre spese	297,91	266,98	265,00	335,00	1.641,34	215,20	700,36	133,12	679,64	112,48	4.647,03
Totale uscite	7.249,49	5.187,04	14.692,73	13.397,59	82.014,85	8.843,50	47.984,11	2.835,23	10.788,13	1.193,28	194.185,95
Avanzo 2014	**13.702,08**	**20.765,98**	**6.937,35**	**10.352,72**	**46.535,60**	**76.038,51**	**307.655,50**	**12.401,73**	**590,82**	**49.097,06**	**544.077,35**

Fonte: rendiconti 2014 dei Gruppi consiliari regionali.

Tab. 7 - Le spese dei Gruppi consiliari regionali nel triennio 2012-2014. (in euro)

	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Scostamento % 2013/2012	Scostamento % 2014/2013	Scostamento % 2014/2012
Fondi spese funzionamento	704.045,00	277.500,00	274.583,32	- 60,58	- 1,05	- 61,00
Altre entrate	1.648,85	2.204,44	833,84	33,70	- 62,17	- 49,43
Fondo cassa esercizi precedenti	140.521,15	339.381,46	462.846,14	141,52	36,38	229,38
Totale entrate	846.215,00	619.085,90	738.263,30	- 26,84	19,25	- 12,76
Missioni	7.546,73	2.709,06	3.721,30	- 64,10	37,36	- 50,69
Pubblicazioni	29.512,94	16.313,92	61.052,01	- 44,72	274,23	106,87
Consulenze	59.127,25	56.715,40	64.190,35	- 4,08	13,18	8,56
Postali	21.501,66	7.780,35	9.262,38	-63,82	19,05	- 56,92
Telefoniche	10.717,67	4.001,29	3.520,31	- 62,67	- 12,02	- 67,15
Cancelleria	3.646,36	444,08	142,44	- 87,82	- 67,92	- 96,09
Stampa		181,50	10.350,87		5.602,96	
Libri		16.480,30	18.397,38		11,63	
Convegni	325.024,80	26.878,99	12.539,68	- 91,73	- 53,35	- 96,14
Cellulari		737,88	-		- 100,00	
Informatica		842,62	627,87		- 25,49	
Logistiche	2.981,59	3.558,34	5.734,33	19,34	61,15	92,32
Altre spese	32.031,94	7.583,44	4.647,03	- 76,33	- 38,72	- 85,49
Totale uscite	492.090,94	144.227,17	194.185,95	- 70,69	34,64	- 60,54
Avanzo	**354.124,06**	**474.858,73**	**544.077,35**	**34,09**	**14,58**	**53,64**

Fonte: rendiconti 2014 dei Gruppi consiliari regionali.

4. Il rendiconto del Consiglio regionale

Il Consiglio regionale presenta un rendiconto autonomo ai sensi dell'art. 6 della l.r. 5 febbraio 2008, n. 4. Per tale ragione ha anche un regolamento autonomo di contabilità (Regolamento interno 20/2013).

In realtà, il Consiglio regionale non ha entrate proprie, ma riceve trasferimenti a valere sul bilancio regionale: si tratta, quindi, di un bilancio che ha autonomia solo dal lato della spesa[1].

Complessivamente, il Consiglio regionale la Regione Toscana ha speso, tra il 2011 e il 2014, una quota di risorse più o meno costante, pari a circa 24 milioni[2]. Nel 2014 il fondo inizialmente stanziato per il funzionamento del Consiglio era pari a 24,286 milioni, rideterminato con un incremento successivo in 24,384 milioni. Rispetto al 2013, lo stanziamento finale aumenta di circa 259.000 euro. Nella relazione al rendiconto del Consiglio si legge che la cifra, pari a 121.000 euro, dell'incremento degli stanziamenti è

[1] Nel paragrafo che segue si commentano le risultanze del Rendiconto del Consiglio come vengono presentate nella relazione di accompagnamento, pur rilevando che, da un punto di vista contabile, si tratta di risorse che sono parte del rendiconto regionale complessivo e che sono stanziate in un fondo per il funzionamento del Consiglio. Di conseguenza quello in esame non può essere considerato un rendiconto autonomo e l'attività di parifica della Sezione, copre, evidentemente, anche gli stanziamenti per il Consiglio. In questo senso, quando nel paragrafo ci si riferisce, ad esempio, all'avanzo, l'uso del termine è in senso atecnico.

[2] Per completezza si ricorda che vi sono anche minime entrate proprie, ad esempio dovute all'uso delle sale consiliari (634 euro) e ad altre fonti.

stata utilizzata per i lavori nell'ambito dell'auditorium presso il complesso Panciatichi/Covoni, sede del Consiglio.

Gli stanziamenti sono, tuttavia, sovrabbondanti, visto che anche nel 2014 si forma un avanzo di amministrazione pari a 4,366 milioni di euro. L'avanzo rimane stabilmente sopra i 4 milioni di euro sin dal 2011 e viene applicato al bilancio di previsione dell'anno successivo .

Nell'ambito della spesa corrente, la gran parte è destinata a spesa di funzionamento (gli stanziamenti definitivi sono pari a 27,026 milioni di euro) con una giacenza di liquidità da restituire alla regione pari a 3,5 milioni. Le spese di funzionamento correnti, perciò, sono il 91,61 per cento della spesa totale. Trattandosi di spesa corrente la formazione dei residui è minima.

La spesa in conto capitale è pari a 1,397 milioni di euro.

Per quanto riguarda i tetti di spesa previsti dalla normativa nazionale (d.l. n. 78/2010), il monitoraggio effettuato dà esito positivo.

Il tetto di spesa viene rispettato. Si rileva che sono stati stanziati circa 18.000 euro per incarichi di consulenza; 315.842 euro per spese di rappresentanza; 60.052 per spese di missioni e 56.073 euro per spese di acquisto, manutenzione e noleggio autovetture. Complessivamente, viene stanziato un totale di 636.432,30 euro, rispettoso dei tetti di spesa. L'utilizzo delle somme è inferiore, in quanto risultano impegnati euro 321.728,14.

Il Consiglio adotta anche una delibera con la quale definisce la riduzione delle spese per la struttura consiliare, quantificandole in 120.000 euro per il 2014 e in 130.000 euro per il 2015[3].

Anche per il Consiglio, come per i gruppi consiliari, occorre notare che ormai il *trend* di contenimento della spesa è piuttosto consolidato. Sarebbe dunque opportuno rivedere anche gli stanziamenti, evitando così la formazione dell'avanzo.

[3] Ci si riferisce alla decisione circa il Piano degli indicatori ai sensi del d.lgs. 33/2013 art. 29, comma 2.

Tab. 8 - Le spese del Consiglio regionale nel triennio 2012-2014. (in euro)

Spese	Previsioni definitive di competenza			Impegni			Pagamenti			Residui passivi dalla gestione di competenza		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Correnti	28.923.296,71	27.476.985,58	28.100.491,83	25.352.755,10	24.792.581,73	24.757.388,70	22.450.532,31	22.502.708,32	22.398.808,70	2.902.222,79	2.289.873,41	2.358.580,00
In conto capitale	974.667,50	1.465.639,89	1.397.196,34	596.655,19	475.381,47	573.597,21	308.877,17	330.637,14	389.093,44	287.778,02	144.744,33	184.503,77
Totale	29.897.964,21	28.942.625,47	29.497.688,17	25.949.410,29	25.267.963,20	25.330.985,91	22.759.409,48	22.833.345,46	22.787.902,14	3.190.000,81	2.434.617,74	2.543.083,77
Contabilità speciali	6.073.882,00	5.820.043,25	9.049.222,00	5.333.755,64	5.544.406,20	9.040.381,62	5.309.304,74	5.523.025,79	9.018.594,02	24.450,90	21.380,41	21.787,60
Totale generale	**35.971.846,21**	**34.762.668,72**	**38.546.910,17**	**31.283.165,93**	**30.812.369,40**	**34.371.367,53**	**28.068.714,22**	**28.356.371,25**	**31.806.496,16**	**3.214.451,71**	**2.455.998,15**	**2.564.871,37**

INDICATORI

Spese	Variazioni % degli impegni			Variazioni % dei pagamenti			Indice capacità di impegno			Indice velocità di pagamento		
	2014/2012	2014/2013	2013/2012	2014/2012	2014/2013	2013/2012	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Correnti	-2,35%	-0,14%	-2,21%	-0,23%	-0,46%	0,23%	87,66%	90,23%	88,10%	88,55%	90,76%	90,47%
In conto capitale	-3,86%	20,66%	-20,33%	25,97%	17,68%	7,04%	61,22%	32,44%	41,05%	51,77%	69,55%	67,83%
Totale	-2,38%	0,25%	-2,63%	0,13%	-0,20%	0,32%	86,79%	87,30%	85,87%	87,71%	90,36%	89,96%
Contabilità speciali	69,49%	63,05%	3,95%	69,86%	63,29%	4,03%	87,81%	95,26%	99,90%	99,54%	99,61%	99,76%
Totale generale	**9,87%**	**11,55%**	**-1,50%**	**13,32%**	**12,17%**	**1,02%**	**86,97%**	**88,64%**	**89,17%**	**89,72%**	**92,03%**	**92,54%**

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto

Le contabilità speciali dell'anno 2014 comprendono l'importo di euro 3.500.000, relativo alla ricostituzione della giacenza di cassa della Giunta regionale (cfr. deliberazione Ufficio di Presidenza n. 73/2014).

LA STRATEGIA SOCIALE

Sommario: 1. Il contesto normativo e programmatico. - 2. I dati di rendiconto. - 2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014. - 2.2. I soggetti attuatori. - 3. I costi del Servizio Sanitario Regionale. Dati di confronto nazionale. - 3.1 I costi di personale. - 3.2. La spesa farmaceutica. - 3.3. La situazione dei pagamenti ai fornitori. - 4. Le azioni e i risultati. - 4.1. L'erogazione dei LEA. - 4.2. L'assistenza territoriale. - 4.2.1 La sanità d'iniziativa. - 4.2.2. Le forme di aggregazione della medicina generale. – 4.2.3 L'assistenza domiciliare integrata e la residenzialità. - 4.3 L'assistenza ospedaliera. - 4.3.1 La struttura di offerta. - 4.3.2 L'attività di ricovero. – 4.3.3 L'appropriatezza dei ricoveri per l'area medica e chirurgica. - 4.3.4 La qualità delle cure ospedaliere. Il Programma nazionale esiti. – 5. L'equità di accesso alle cure. - 5.1 Tempi d'attesa. - 5.2 Libera professione intramoenia. - 6. Focus sugli investimenti in sanità. - 6.1 Il finanziamento degli investimenti. - 6.2 I piani aziendali degli investimenti 2014-2016. - 6.3 Le realizzazioni del 2014.

1. Il contesto normativo e programmatico

Nel consuntivo regionale, la Strategia sociale copre essenzialmente le politiche per la tutela della salute e quelle di assistenza sociale. Per le prime, questa Relazione ha già segnalato, con riferimento agli anni recenti, la stazionarietà in valore nominale del Fondo sanitario cui lo Stato concorre in via ordinaria e la costante divaricazione delle disponibilità finanziarie rispetto agli andamenti tendenziali del fabbisogno[4]. Anche gli interventi di sostegno al settore sociale hanno sofferto per la contrazione delle risorse erariali derivante dalle manovre di contenimento della spesa pubblica, e per l'assenza di previsioni certe sulle disponibilità future (assegnate in modo discontinuo in legge di stabilità), e soltanto la destinazione di risorse proprie da parte della Regione ha consentito di assicurarne la prosecuzione.

Nel 2014, la sottoscrizione del Patto per la Salute tra Governo e regioni ha finalmente chiuso una stagione conflittuale, definendo il quadro finanziario per il triennio 2014-2016 e disciplinando alcune misure finalizzate a una più efficiente programmazione del Servizio sanitario, al miglioramento della qualità dell'assistenza e all'appropriatezza delle prestazioni. In attuazione dell'art. 1 del Patto, nel 2014, i sistemi sanitari regionali hanno dunque potuto contare su un allentamento della tensione finanziaria, grazie all'aumento di 2 miliardi della dotazione del Fondo sanitario indistinto.

Tra le misure più propriamente organizzative, il Patto per la salute ha previsto il

[4] V. il capitolo III, parte I, "I vincoli di finanza pubblica generale".

riordino della rete ospedaliera nel rispetto di nuovi standard qualitativi, strutturali e tecnologici[5], l'ulteriore trasferimento di attività a livello territoriale ed il consolidamento in tutte le regioni delle forme organizzative innovative della medicina territoriale, fondate sulle aggregazioni dei medici di medicina generale (e anche le prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza primaria sono ormai oggetto di monitoraggio attraverso l'avvio di appositi flussi informativi). Per la prima volta, poi, è stato inserito il tema dell'umanizzazione delle cure, con la previsione di programmi annuali e di modalità uniformi sul territorio nazionale.

L'accordo richiede però, per essere pienamente operativo, la stesura negoziata di nuove regole di funzionamento: tra l'altro, per l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza, la revisione delle compartecipazioni alla spesa e del regime delle esenzioni, l'individuazione dei costi e dei fabbisogni standard.

Riquadro 1 - La legge di riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del SSR.

La programmazione di risorse addizionali contenuta nel Patto e incorporata nella legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190/2014) ha presto ceduto il passo al contributo aggiuntivo al risanamento della finanza pubblica richiesto alle regioni dall'art. 46, co. 6, del decreto-legge 66/2014, e concordato nell'Intesa Stato-regioni del 26 febbraio 2015 (2.352 milioni di euro di riduzione strutturale del livello di finanziamento, a decorrere dall'anno 2015). Considerata anche la riduzione del gettito Irap per gli sgravi sul lavoro, nel prossimo triennio è prevedibile una riduzione del *budget* per la sanità di oltre 250 milioni annui a carico della Toscana.
In una prospettiva di medio-lungo periodo, si pone pertanto la sfida di un'ulteriore razionalizzazione del sistema e dei suoi processi, con l'obiettivo di adattarlo alle ridimensionate risorse mantenendo gli standard conseguiti per i livelli di assistenza.
Nel novembre 2014, all'atto dell'approvazione del nuovo Piano sociale e sanitario integrato da parte del Consiglio, la Giunta ha ricevuto mandato a provvedere ad un ripensamento generale del sistema, e vi ha dato attuazione approvando, prima della fine dell'anno, una proposta di legge regionale che avvia il processo di riordino dell'intero servizio sanitario regionale su una "scala" territoriale di dimensioni più ampie dell'attuale. La proposta normativa prevede la costituzione di alcuni dipartimenti interaziendali di area vasta (per l'emergenza-urgenza, la chirurgia generale, le specialità chirurgiche, la diagnostica per immagini, la diagnostica di laboratorio, la prevenzione e cura della malattie cardiovascolari, ecc.); la definizione di modelli di programmazione di area vasta più efficaci e cogenti rispetto al modello attuale del coordinamento, l'istituzione di un Dipartimento della medicina generale e il consolidamento del modello zonale-distrettuale. Assume rilievo centrale, nel testo normativo, la finalità di ottimizzare le risorse attraverso la riduzione del numero attuale di aziende sanitarie e la costituzione di tre sole grandi Aziende sanitarie, ciascuna in collegamento con l'Azienda ospedaliero-universitaria che insiste nell'area vasta di riferimento (delle tre in cui è suddiviso il territorio regionale). La proposta è diventata legge il 16 marzo 2015 (l.r. n. 28). L'attuazione del nuovo assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale è demandata a una ulteriore proposta di legge che sarà adottata entro il 30 settembre 2015.

A fine 2014, è stato infine approvato, dopo una lunga gestazione, il Piano sociale e sanitario integrato per il periodo 2012-2015. La "filosofia" che lo ispira è quella di

[5] Il Regolamento per la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera è poi stato adottato a settembre 2014.

garantire risposte differenziate a bisogni di salute e fattori di rischio differenziati (e resi anche più acuti dalla crisi persistente).

Il Piano, che integra per la prima volta gli aspetti sociali con quelli sanitari, conferma e sviluppa alcune caratteristiche del sistema toscano: forte potere di regolazione centrale in termini di identificazione degli obiettivi strategici e di scelta dei modelli organizzativi; approccio valoriale che assume come propri riferimenti l'equità di accesso e l'appropriatezza delle prestazioni; messa in rete della struttura ospedaliera e superamento della sua connotazione eccessivamente generalista; potenziamento delle cure primarie e crescita delle strutture intermedie, come risposta assistenziale alternativa al ricovero; gestione della cronicità secondo il modello della "sanità d'iniziativa"[6]; valorizzazione degli enti locali e del terzo settore nella gestione dell'assistenza socio-sanitaria[7].

In particolare, il riordino della struttura per l'assistenza ospedaliera va nel senso di riqualificare le aziende ospedaliero-universitarie sull'alta specializzazione e di riposizionare le funzioni dei diversi ospedali all'interno della rete, in base a livelli differenti di complessità e a masse critiche di casistica (ciò che assicura tra l'altro evidenza scientifica di esiti migliori).

Alcune azioni di razionalizzazione contenute nel Piano erano state anticipate dalla delibera G.R. n. 1235 del 2012, che aveva tra l'altro previsto interventi di riorganizzazione delle strutture ospedaliere (con implementazione del modello di funzionamento basato sull'intensità di cura[8]); azioni di incentivazione dell'appropriatezza delle prestazioni ospedaliere; rafforzamento del welfare territoriale; azioni di riorganizzazione dei servizi di emergenza-urgenza, medicina trasfusionale e laboratorio.

---

[6] Con tale formula, contrapposta alla "medicina di attesa", si designa il modello che prende in carico il bisogno di salute, particolarmente la cronicità, prima ancora della sua esplicitazione, prevedendo e organizzando risposte e percorsi assistenziali idonei a prevenire ed evitare il ricorso a cure intense di tipo ospedaliero. La sanità d'iniziativa è stata introdotta in Toscana con il Piano sanitario regionale 2008-2010. Sul tema si veda più avanti il par. 4.2.1.

[7] All'integrazione degli enti locali erano preordinate nella previgente programmazione, anche le Società della salute, organismi consortili che riuniscono i Comuni e l'Azienda sanitaria di riferimento con l'obiettivo di provvedere alla *governance* dei determinanti sociali della salute ed alla programmazione dell'azione socio-sanitaria. La loro funzione, non sempre realizzata con successo, è oggi oggetto di ripensamento, anche in ragione delle sopravvenute normative nazionali in tema di soppressione dei consorzi di funzioni tra Comuni e di obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali. L'attuazione della legge di riordino (v. *supra*, Riquadro 1) sarà probabilmente l'occasione per una revisione.

[8] Si tratta di un modello assistenziale in cui le persone ricoverate vengono riunite in "piattaforme" secondo l'intensità del bisogno assistenziale, superando gradualmente l'articolazione per reparti differenziati secondo la disciplina specialistica. La responsabilità clinica e la gestione del percorso diagnostico-terapeutico spettano al medico; la gestione assistenziale è affidata agli infermieri. Il modello valorizza il ruolo delle diverse figure sanitarie presenti in ospedale, garantendo una migliore presa in carico del paziente. Esso presuppone evidentemente degli adattamenti in termini di dotazione organica e di formazione del personale.

È stata pertanto avviata una riduzione dei posti letto ospedalieri, da attuarsi principalmente attraverso la trasformazione in strutture intermedie dei piccoli ospedali decentrati e l'unificazione delle unità operative ospedaliere che non raggiungano le casistiche minime e gli standard qualitativi richiesti.

Al centro del sistema resta la rete territoriale (potenziata), cui è demandata la presa in carico dei bisogni di salute dei cittadini, grazie alla modalità di lavoro in forma aggregata della medicina generale, alla costituzione di équipe multidisciplinari e multiprofessionali, ed alla creazione di punti di accesso unici ai vari servizi socio-sanitari di base (le Case della Salute).

Per il 2014, la Giunta ha individuato sette azioni prioritarie alle quali dare immediata attuazione[9]. Esse costituiscono un'indicazione indiretta dei settori nei quali è auspicato un progresso nel breve periodo, e riguardano in particolare:

- il miglioramento dell'offerta specialistica chirurgica, con particolare riguardo al percorso assistenziale oncologico;
- il miglioramento dell'offerta di prestazioni odontoiatriche;
- il rafforzamento della continuità ospedale-territorio e dell'assistenza domiciliare;
- il miglioramento del benessere degli operatori del Servizio Sanitario regionale;
- lo sviluppo di un approccio di genere alla salute;
- la promozione della ricerca per la salute e la valorizzazione dei suoi risultati;
- il miglioramento del sistema di gestione delle liste d'attesa per le prestazioni di specialistica e diagnostica strumentale e per la chirurgia.

Riquadro 2 - Le azioni programmate nel settore sociale.

Le azioni programmate nel settore sociale hanno riguardato in primo luogo la non autosufficienza e la disabilità. Il livello di finanziamento complessivo assicurato al Fondo per la non autosufficienza dalla Regione Toscana è stato di 89 milioni per il 2014 (erano circa 87 milioni nel 2013), dei quali 27,7 milioni di provenienza statale. Il fondo risulta interamente impegnato. Una parte di risorse (54,8 milioni) è stata distribuita sul territorio attraverso le zone/distretto, a fini di potenziamento dei servizi socio–assistenziali (servizi domiciliari diretti e indiretti, centri diurni, servizi Alzheimer); un'altra parte (25 milioni) è stata finalizzata all'acquisto di quote sanitarie aggiuntive per ridurre le liste d'attesa nelle Residenze sanitarie assistenziali. Ulteriori 9 milioni sono stati destinati a favorire percorsi assistenziali che realizzano "progetti di vita indipendente".
I dati di consuntivo rilevano, inoltre, un capitolo destinato al sostegno degli interventi per la domiciliarità dei malati di SLA; a tal fine risultano stanziate risorse di provenienza statale per 9,49 milioni, interamente impegnate, senza alcun pagamento. Altri interventi per anziani e disabili hanno riguardato l'assistenza protesica (1 milione) e gli assistenti familiari (1 milione).
Per quanto riguarda le politiche abitative, è stato mantenuto il Fondo regionale per il sostegno alla locazione, dotandolo di risorse aggiuntive regionali per 8 milioni per compensare la diminuzione dell'omologo fondo statale (azzerato negli anni 2012 e 2013 e parzialmente rifinanziato con 6,2 milioni nel 2014). Ulteriori 6,6 milioni di dotazione sono di provenienza comunale. Tutte le risorse sono state attivate. E' stata inoltre confermata la misura straordinaria regionale

[9] V. la delibera G.R. n. 75 del 7 febbraio 2014 "Azioni prioritarie per il sistema socio-sanitario regionale per l'anno 2014".

di sostegno alle famiglie colpite da provvedimenti di sfratto per morosità incolpevole (4 milioni sono stati distribuiti direttamente alle famiglie a dicembre 2014, mentre 2,2 milioni del Fondo nazionale destinato ad analogo scopo sono stati ripartiti fra i Comuni capoluogo e ad alta tensione abitativa).
La l.r. n. 45/2013 ha previsto azioni di sostegno finanziario in favore delle famiglie in difficoltà. Le risorse risultanti in bilancio, tutte di provenienza regionale, ammontano, per il 2014, a 20 milioni (destinati alle famiglie numerose, agli assegni ai nuovi nati, alle famiglie con figli disabili) di cui 17,8 impegnati e pagati per il 99,9 per cento. A dicembre 2014 è stata approvata la l.r. n. 78, che ha esteso il contributo a tutti i nuclei familiari in cui sia presente un disabile.
Ulteriori interventi nel settore sociale, attuati con risorse regionali, riguardano il fondo regionale per l'assistenza sociale (FRAS), nel quale sono stati stanziati 8,78 milioni e impegnati 8,66 milioni (nessuna liquidazione); mentre le risorse statali per le politiche sociali (FNPS) ammontano a 27,9 milioni, impegnati per 10,5 milioni (anche in questo caso, non si rileva alcun pagamento).
Proseguono, infine, le azioni già attivate dal Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione 2012-2015, che vede impegnate al 31 dicembre 2014 risorse per complessivi 6,7 milioni, di cui 3,5 per l'integrazione dell'offerta formativa linguistica e 1,5 per aiuto a donne e minori in condizioni di fragilità e per la promozione del lavoro di cura delle assistenti familiari.

2. I dati di rendiconto

2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014.

L'analisi finanziaria che segue prende in esame, per ciascuna funzione obiettivo in serie storica, sul quadriennio 2011-2014: le spese della gestione di competenza in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti; l'andamento degli impegni suddivisi tra spese correnti e spese in conto capitale; la scomposizione del totale impegnato per tipologie economiche di spesa. Gli importi sono considerati al netto delle contabilità speciali.

La strategia sociale incide sul totale complessivo delle risorse rispettivamente allocate nel bilancio 2014, in termini di stanziamenti per il 60,9 per cento e d'impegni per l'80,8 per cento.

L'analisi della strategia evidenzia un incremento degli stanziamenti di 48,68 milioni (0,61 per cento) dai 7.975 milioni del 2013 agli 8.024 milioni nel 2014, a cui corrisponde un aumento ancora più consistente degli impegni, che crescono in valore assoluto di 320,7 milioni rispetto al 2013 (+4,22 per cento). Nel 2014 gli impegni complessivi ammontano a 7.825 milioni; erano 7.605 nel 2013; 7.799 nel 2012 e 7.426 milioni nel 2011.

Si mantengono sostanzialmente stabili i pagamenti (6.610 milioni) in crescita solo dello 0,80 per cento sul 2013, dopo la riduzione registrata tra il 2012 e 2013 (86 milioni in valore assoluto) e l'ancor più forte contrazione tra il 2011 e il 2012 (213 milioni in valore assoluto).

L'indicatore relativo alla capacità di impegno, influenzato dai trasferimenti della spesa sanitaria, i cui impegni nel 2014 rappresentano il 98,44 per cento della spesa complessiva della strategia risulta il più elevato del quadriennio (98,77 per cento). Nel dettaglio, migliora la capacità di impegno sia del conto sanitario (99,78 per cento; era il 96,55 nel

2013) che del conto ordinario (60,34 per cento; era il 49,67 nel 2013).

Viceversa, la velocità di pagamento registra la peggiore *performance* del periodo (83,40 per cento; era l'86,23 per cento nel 2013, l'85,19 per cento nel 2012 e il 92,34 per cento nel 2011). In questo caso, è il rallentamento dei pagamenti della spesa sanitaria che condiziona l'indicatore, soprattutto nel passaggio fra il 2013 e il 2014.

Le tabelle che seguono riportano, per ogni funzione obiettivo, il quadro complessivo delle risultanze contabili a consuntivo e i relativi indicatori finanziari, dando conto anche della ripartizione tra spesa ordinaria e spesa sanitaria.

Tab. 1 - Strategia sociale. Stanziamenti, impegni e pagamenti. Periodo 2011-2014.

Funzione obiettivo		Conto tesoreria	Stanziamenti				Impegni				Pagamenti			
			2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
21	Azioni rivolte a garantire l'accessibilità ai servizi del cittadino	Ordinario	-	87,83	78,07	70,55	-	37,71	32,65	36,73	-	7,8	8,61	9,99
	Totale		**88,14**	**87,83**	**78,07**	**70,55**	**29,94**	**37,71**	**32,65**	**36,73**	**19,04**	**7,8**	**8,61**	**9,99**
22	Sistema e strutture sociali	Ordinario		16,14	22,81	24,85	-	9,29	12,2	11,28	-	2,91	1,32	0,60
		Sanitario		0,21	0,05	0,05	-	0,21	0,05	0,05	-	0	0	0,00
	Totale		**13,86**	**16,35**	**22,86**	**24,90**	**8,92**	**9,51**	**12,24**	**11,33**	**1,3**	**2,91**	**1,32**	**0,60**
23	Servizi sociali	Ordinario		36,45	92,52	98,53	-	22,1	47,46	75,78	-	20,17	14,13	39,24
		Sanitario		80	72,23	74,56	-	80	72,23	74,56	-	12,16	23,86	30,25
	Totale		***359,5***	***116,45***	***164,74***	***173,09***	***343,68***	***102,1***	***119,69***	***150,34***	***276,62***	***32,33***	***38***	**69,48**
24	Strutture e organizzazione del sistema sanitario	Ordinario		9,96	9,96	11,20	-	9,96	8,77	0,00	-	9,96	8,77	0,00
		Sanitario		1.231,43	1.399,47	1.137,82	-	955,54	1.131,66	1.120,54	-	281,63	482,48	402,80
	Totale		**1.151,81**	**1.241,39**	**1.409,44**	**1.149,02**	**713,35**	**965,51**	**1.140,43**	**1.120,54**	**409,99**	**291,59**	**491,25**	**402,80**
25	Mantenimento dei livelli di assistenza	Sanitario		6.156,69	5.876,60	6.126,73	-	6.156,69	5.876,60	6126,73		5.956,05	5.674,32	5.768,32
	Totale		**5.917,77**	**6.156,69**	**5.876,60**	**6.126,73**	**5.917,74**	**6.156,69**	**5.876,60**	**6.126,73**	**5.802,72**	**5.956,05**	**5.674,32**	**5.768,32**
26	Programmi di sviluppo dei servizi	Ordinario		1,01	1,15		-	0,86	0,51		-	0,72	0,37	0,00
		Sanitario		526,89	422,74	479,95	-	526,89	422,74	479,90	-	352,44	343,64	358,95
	Totale		**510,54**	**527,9**	**423,89**	**479,95**	**412,58**	**527,75**	**423,25**	**479,90**	**347,93**	**353,16**	**344,01**	**358,95**
Totale conto ordinario				***151,39***	***204,51***	***205,14***		***79,92***	***101,59***	***123,79***		***41,56***	***33,20***	***49,82***
Totale conto sanitario				***7.995,22***	***7.771,09***	***7.819,10***		***7.719,33***	***7.503,28***	***7.801,77***		***6.602,28***	***6.524,30***	***6.560,31***
Totale complessivo			**8.041,62**	**8.146,61**	**7.975,59**	**8.024,24**	**7.426,22**	**7.799,26**	**7.604,86**	**7.925,56**	**6.857,61**	**6.643,84**	**6.557,51**	**6.610,13**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto.

Tab. 2 - Strategia sociale. Variazioni stanziamenti, impegni e pagamenti. Periodo 2011-2014.

Funzione obiettivo		Conto tesoreria	Variazione % stanziamenti			Variazione % impegni			Variazione % pagamenti		
			2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
21	Azioni rivolte a garantire l'accessibilità ai servizi del cittadino	Ordinario		-11,11%	-9,63%		-13,42%	12,49%		10,38%	16,03%
	Totale		**-0,35%**	**-11,11%**	**-9,63%**	**25,95%**	**-13,42%**	**12,49%**	**-59,03%**	**10,38%**	**16,03%**
22	Sistema e strutture sociali	Ordinario		41,33%	8,95%		31,32%	-7,53%		-54,64%	-54,92%
		Sanitario		-76,19%	-10,00%		-76,19%	-10,00%			
	Totale		**17,97%**	**39,82%**	**8,90%**	**6,61%**	**28,71%**	**-7,47%**	**123,85%**	**-54,64%**	**-54,92%**
23	Servizi sociali	Ordinario		153,83%	6,50%		114,75%	59,67%		-29,95%	177,68%
		Sanitario		-9,71%	3,23%		-9,71%	3,23%		96,22%	26,76%
	Totale		**-67,61%**	**41,47%**	**5,07%**	**-70,29%**	**17,23%**	**25,61%**	**-88,31%**	**17,54%**	**82,85%**
24	Strutture e organizzazione del sistema sanitario	Ordinario		0,00%	12,45%		-11,95%	-100,00%		-11,95%	-100,00%
		Sanitario		13,65%	-18,70%		18,43%	-0,98%		71,32%	-16,51%
	Totale		**7,78%**	**13,54%**	**-18,48%**	**35,35%**	**18,12%**	**-1,74%**	**-28,88%**	**68,47%**	**-18,01%**
25	Mantenimento dei livelli di assistenza	Sanitario		-4,55%	4,26%		-4,55%	4,26%		-4,73%	1,66%
	Totale		**4,04%**	**-4,55%**	**4,26%**	**4,04%**	**-4,55%**	**4,26%**	**2,64%**	**-4,73%**	**1,66%**
26	Programmi di sviluppo dei servizi	Ordinario		13,86%	-100,00%		-40,70%	-100,00%		-48,61%	-100,00%
		Sanitario		-19,77%	13,53%		-19,77%	13,52%		-2,50%	4,46%
	Totale		**3,40%**	**-19,70%**	**13,23%**	**27,91%**	**-19,80%**	**13,38%**	**1,50%**	**-2,59%**	**4,34%**
Totale conto ordinario				**35,09%**	**0,31%**		**27,11%**	**21,85%**		**-20,12%**	**50,06%**
Totale conto sanitario				**-2,80%**	**0,62%**		**-2,80%**	**3,98%**		**-1,18%**	**0,55%**
Totale complessivo			**1,31%**	**-2,10%**	**0,61%**	**5,02%**	**-2,49%**	**4,22%**	**-3,12%**	**-1,30%**	**0,80%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

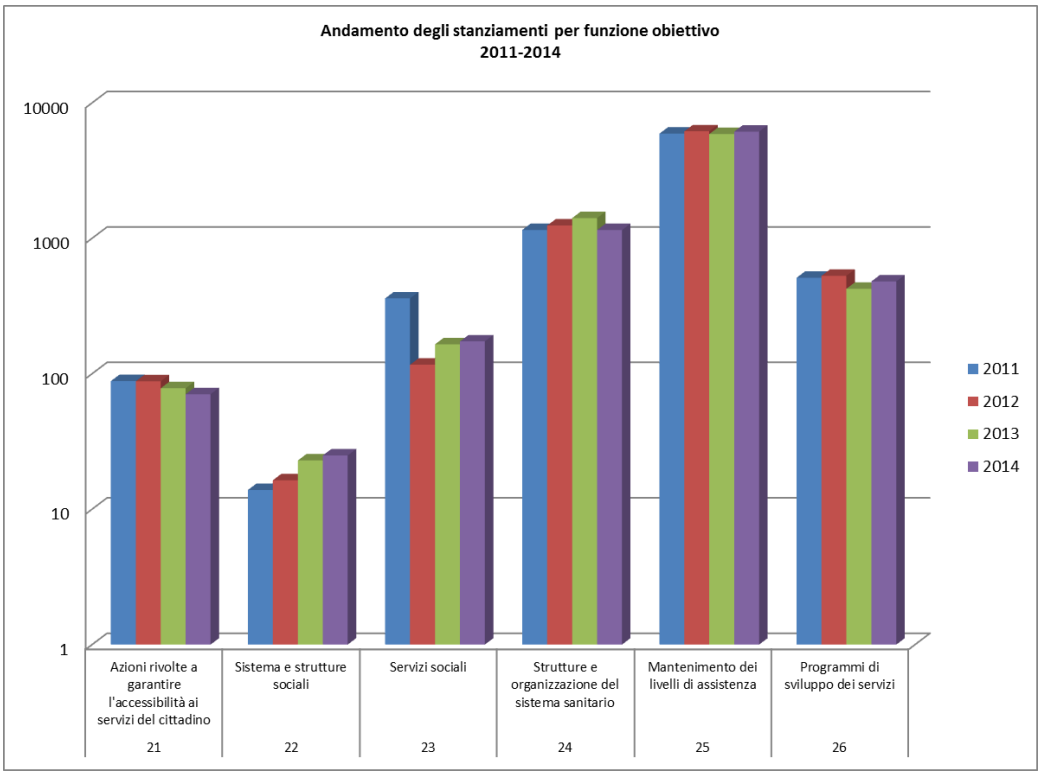
Tab. 3 - Strategia sociale. Indicatori. Periodo 2011-2014.

Funzione obiettivo		Conto tesoreria	Capacità di impegno				Velocità di pagamento			
			2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
21	Azioni rivolte a garantire l'accessibilità ai servizi del cittadino	Ordinario		42,94%	41,82%	52,06%		20,68%	26,37%	27,20%
	Totale		**33,97%**	**42,94%**	**41,82%**	**52,06%**	**63,59%**	**20,68%**	**26,37%**	**27,20%**
22	Sistema e strutture sociali	Ordinario		57,56%	53,49%	45,39%		31,32%	10,82%	5,27%
		Sanitario		100,00%	100,00%	100,00%		0,00%	0,00%	0,00%
	Totale		**64,36%**	**58,17%**	**53,54%**	**45,49%**	**14,57%**	**30,60%**	**10,78%**	**5,25%**
23	Servizi sociali	Ordinario		60,63%	51,30%	76,91%		91,27%	29,77%	51,77%
		Sanitario		100,00%	100,00%	100,00%		15,20%	33,03%	40,57%
	Totale		**95,60%**	**87,68%**	**72,65%**	**86,86%**	**80,49%**	**31,67%**	**31,75%**	**46,22%**
24	Strutture e organizzazione del sistema sanitario	Ordinario		100,00%	88,05%	0,00%		100,00%	100,00%	
		Sanitario		77,60%	80,86%	98,48%		29,47%	42,63%	35,95%
	Totale		**61,93%**	**77,78%**	**80,91%**	**97,52%**	**57,47%**	**30,20%**	**43,08%**	**35,95%**
25	Mantenimento dei livelli di assistenza	Sanitario		100,00%	100,00%	100,00%		96,74%	96,56%	94,15%
	Totale		**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**98,06%**	**96,74%**	**96,56%**	**94,15%**
26	Programmi di sviluppo dei servizi	Ordinario		85,15%	44,35%	#DIV/0!		83,72%	72,55%	
		Sanitario		100,00%	100,00%	99,99%		66,89%	81,29%	74,80%
	Totale		**80,81%**	**99,97%**	**99,85%**	**99,99%**	**84,33%**	**66,92%**	**81,28%**	**74,80%**
Totale conto ordinario				**52,79%**	**49,67%**	**60,34%**		**52,00%**	**32,68%**	**40,25%**
Totale conto sanitario				**96,55%**	**96,55%**	**99,78%**		**85,53%**	**86,95%**	**84,09%**
Totale complessivo			**92,35%**	**95,74%**	**95,35%**	**98,77%**	**92,34%**	**85,19%**	**86,23%**	**83,40%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

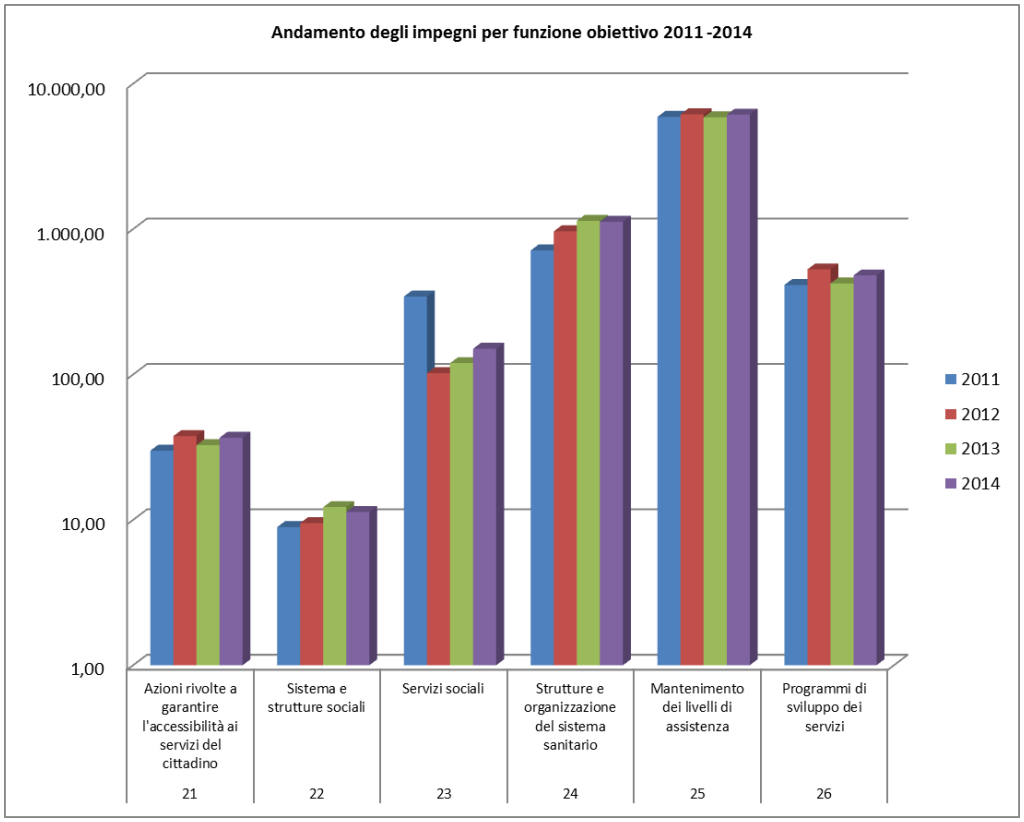
Le figure che seguono evidenziano l'andamento degli stanziamenti e degli impegni nel quadriennio 2011-2014.

Fig. 1 - Strategia sociale - Andamento degli impegni per funzione obiettivo - quadriennio 2011-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconti.

Fig. 2 - Strategia sociale - Andamento degli impegni per funzione obiettivo - quadriennio 2011-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Le politiche sociali trovano attuazione nelle funzioni obiettivo "Azioni rivolte a garantire l'accessibilità ai servizi del cittadino" (21), "Sistema e strutture sociali" (22) e nella funzione "Servizi sociali" (23); quest'ultima mostra, peraltro, anche una componente di spesa sanitaria, che nel 2014 risulta in aumento rispetto ai precedenti esercizi.

Le tre funzioni, complessivamente considerate, incidono sul totale della strategia rispettivamente per il 3,35 in termini di stanziamenti e per il 2,50 per cento in termini di impegni.

La funzione "Azioni rivolte a garantire l'accessibilità ai servizi del cittadino" (21) presenta un incremento degli impegni del 12,49 per cento, in valore assoluto di 4,08 milioni (dai 32,65 milioni del 2013 ai 36,73 del 2014). I maggiori scostamenti verso l'alto riguardano i capitoli 21032, 21034, 21069, 21071[10], riferiti a contributi per il sostegno all'accesso alla locazione immobiliare (compresi i contributi a favore delle famiglie in condizioni di sfratto per morosità incolpevole). L'indice relativo alla capacità di impegno

[10] Capitoli: 21032 "Fondo nazionale per il sostegno all'accesso delle abitazioni in locazione (art. 11 l. 9.12.98 n. 431) finanziamento statale"; 21034 "Risorse regionali per l'integrazione dei canoni di locazione"; 21069 "Misure di sostegno alla locazione finalizzate alla prevenzione degli sfratti"; 21071 "Misure di sostegno alla locazione finalizzate alla prevenzione degli sfratti finanziate con risorse regionali".

si assesta, nell'esercizio in esame, al 52,06 per cento e risulta il migliore del quadriennio. La velocità di pagamento del 27,20 per cento resta pressoché invariata rispetto al precedente esercizio (26,37 per cento).

Nel 2014, la funzione "Sistema strutture sociali" (22) diminuisce, quanto agli impegni, del 7,47 per cento (il decremento è però marginale: da 12,24 a 11,33 milioni). Nel quadriennio, l'indice relativo alla capacità di impegno decresce costantemente: dal 64,36 per cento nel 2011 al 58,17 nel 2012, al 53,54 per cento nel 2013, sino al 45,49 per cento del 2014. In misura ancora più marcata si riduce l'indice di velocità di pagamento, che nel 2014 risulta solo del 5,25 per cento.

Infine, la funzione "Servizi sociali" (23) presenta impegni per 150,54 milioni, in crescita del 25,61 per cento sull'anno precedente (30,65 milioni in valore assoluto), confermando l'andamento tendenziale del triennio 2012-2014, dopo il drastico calo intervenuto tra il 2011 e il 2012 (da 343,68 milioni del 2011 a 102,1 milioni del 2012).

Come già evidenziato, la funzione presenta una componente di risorse che finanziano la spesa sanitaria, ma lo scostamento è principalmente imputabile all'incremento degli impegni assunti sul conto ordinario, che crescono del 59,67 per cento rispetto all'esercizio 2013 (da 47,46 a 75,78 milioni). Le principali variazioni in aumento riguardano i capitoli: 23036 "Fondo per la non autosufficienza - fondi statali" (i cui impegni passano da 2,89 milioni nel 2013 a 27,2 milioni nel 2014); 23085 "Contributo a favore dei figli nuovi nati, adottati e collocati in affido preadottivo" (da 2,51milioni nel 2013 a 11,06 nel 2014), 23010 "Fondo nazionale per le politiche sociali, ripartizione alle zone socio sanitarie come dal P.i.s.r. vigente" (da 6,47 milioni nel 2013 a 10,51 milioni nel 2014)[11].

Se si considerano anche le risorse nazionali relative alla spesa sanitaria (74,56 milioni, allocati sui capitoli 23049 e 23084[12] e destinati alle Zone-distretto), risultano complessivamente assegnate al Fondo per la non autosufficienza risorse pari a 101,7 milioni. La capacità di impegno sale dal 72,65 per cento del 2013 all'86,86 per cento del 2014; così pure l'indicatore relativo alla velocità di pagamento migliora di oltre 14 punti percentuali rispetto al 2013 (dal 31,75 per cento al 46,22 per cento).

Le restanti funzioni obiettivo "Struttura e organizzazione del sistema sanitario" (24),

---

[11] 23036 "Fondo per la non autosufficienza- fondi statali", 23085 "Contributo a favore dei figli nuovi nati, adottati e collocati in affido preadottivo" 23010 "F.n.p.s. ripartizione alle zone socio sanitarie come da P.i.s.r. vigente".

[12] Capitolo 23049 "Fondo per la non autosufficienza - risorse di fondo sanitario"; 23084 "Fondo per la non autosufficienza: risorse di fondo sanitario per vita indipendente - trasferimenti ad enti pubblici". Cfr. le Delibere G.R. 13 gennaio 2014, n. 14; 3 giugno 2014, n. 444 e 20 ottobre 2014 n. 873.

"Mantenimento dei livelli di assistenza" (25) e "Programmi di sviluppo dei servizi" (26) sono riservate quasi per intero alla spesa sanitaria e incidono sul totale complessivo della strategia per il 96,65 per cento in termini di stanziamenti e per il 97,50 per cento in termini di impegni.

In particolare, nel 2014, la funzione "Struttura e organizzazione del sistema sanitario" (24) presenta una riduzione degli stanziamenti del 18,48 per cento (in valore assoluto -260 milioni) e una riduzione degli impegni dell'1,74 per cento (in valore assoluto -19,89 milioni).

Relativamente agli impegni della spesa sanitaria, lo scostamento tra il 2013 e il 2014 (in valore assoluto di 11,12 milioni) deriva da una serie di variazioni di segno opposto intervenute in numerosi capitoli di bilancio. In particolare le maggiori variazioni verso il basso riguardano i capitoli 24350, 24352, 24346, 24198, 24133, 24047[13], i cui impegni complessivi da 929,99 milioni del 2013 (a fronte di stanziamenti per 938,53 milioni), si riducono a 230,93 milioni nel 2014 (a fronte di stanziamenti di pari importo). Tale flessione risulta compensata da numerose variazioni in aumento, di cui le principali riguardano i capitoli 24156, 24136, 24190, 24155, 24356, 24371[14]. I relativi impegni, nel 2014, ammontano a 722,20 milioni (a fronte di stanziamenti per 722,34 milioni), mentre nel 2013 erano pari a 59,89 milioni (a fronte di stanziamenti per 289,26 milioni).

La spesa non sanitaria nella medesima funzione obiettivo (24) non presenta alcun impegno nle 2014, a fronte di stanziamenti per 11,20 milioni. Si tratta degli stanziamenti sul capitolo 24351 "Riqualificazione aree interessate da dismissione vecchi ospedali" per il finanziamento di spese di investimento (7,00 milioni) - non movimentato nel 2013 - e sul capitolo 24209 "Quota interessi, a carico delle risorse regionali, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità" per 4,2 milioni, che nel 2013,

---

[13] Capitoli: 24350 "Ricapitalizzazione delle aziende sanitarie"; 24352 "Ricapitalizzazione delle aziende sanitarie - tranche 2014 anticipata al 2013 ai sensi dell'art. 13, comma 6 del d.l. 102/2013", 24346 "Trasferimenti correnti agli enti del servizio sanitario regionale, 24198 "Trasferimenti alle aziende sanitarie mediante recupero fondi regionali", 24133 "Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità favore di enti delle amministrazioni locali", 24047 "Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici".

[14] Capitoli: 24156 "Spese per implementazione delle attività di ricerca e di didattica all'interno delle aziende ospedaliero-universitarie toscane", 24136 "Interventi istituzionali in sanità", 24190 "Anticipazioni alle aziende sanitarie per realizzazione infrastrutture sanitarie", 24155 "Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/1988 e l. 244/2007 (finanziaria 2008)", 24356 "Obiettivi di carattere prioritario del Psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del Ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato", 24371 "Ricapitalizzazione delle aziende sanitarie ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) del d.l. 35/2013 - seconda tranche per l'anno 2014.

presentava impegni per 8,77 milioni, a fronte di stanziamenti per 9,96 milioni.

La capacità d'impegno, con indice del 97,52 per cento, registra la migliore *performance* del quadriennio, mentre rallentano i pagamenti, come appare evidente dalla diminuzione di oltre 7 punti percentuali del relativo indice, che da 43,08 per cento nel 2013 passa al 35,95 per cento nel 2014.

La funzione "Mantenimento dei livelli di assistenza" (25), totalmente costituita da spese correnti del conto sanitario, presenta impegni per 6.127 milioni con incremento del 4,26 per cento rispetto al 2013 (i cui impegni si erano però ridotti del 4,55 per cento sul 2012, passando da 6.176 a 5.876 milioni).

In particolare, l'incremento deriva da maggiori impegni assunti sui capitoli 25001 e 25002 relativi a spese per l'assistenza ospedaliera e territoriale[15], che risulta bilanciato dalla totale assenza di impegni sul capitolo 25019[16] , che viceversa nel 2013 presentava impegni per 128 milioni.

Considerata la natura delle spese, la capacità di impegno nel quadriennio è pari al 100 per cento, mentre la velocità di pagamento nell'arco del quadriennio 2011-2014 si riduce in modo lieve ma progressivo, passando dal 98,06 per cento del 2011 al 94,15 per cento del 2014.

Anche la funzione "Programmi di sviluppo dei servizi" (26), composta esclusivamente da spese del conto sanitario, presenta un incremento degli impegni rispetto al 2013 in valore assoluto di oltre 56 milioni (13,38 per cento). Gli scostamenti più significativi riguardano il capitolo 26015 "Remunerazione mobilità sanitaria extraregionale" (i cui impegni passano da 126,22 milioni nel 2013 a 157,87 milioni nel 2014) e il capitolo 26249 "Sistema di emergenza urgenza" (che presenta impegni soltanto nel 2014 per 4,53 milioni). Nel 2014, l'indice relativo alla velocità di pagamento (pari al 74,80 per cento) registra una flessione rispetto al precedente esercizio (era l'81,29 per cento nel 2013); stante la natura della spesa, resta invece piena la capacità di impegno della funzione (99,99 per cento).

La tabella successiva evidenzia, per singola funzione obiettivo, l'andamento e la suddivisione degli impegni tra spese correnti e spese per investimento.

[15] Cap. 25002 "Spese correnti livello di assistenza ospedaliera" e cap. 25001 "Spese correnti livello di assistenza territoriale".
[16] Cap. 25019 "Spese correnti livello di assistenza territoriale - assistenza ed integrazione per la non autosufficienza".

Tab. 4 - Strategia sociale - Impegni di spesa nel quadriennio 2011-2014. (in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO		Impegni				% sul totale				Variazioni		
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
		a	b	c	d					(b-a)/a	(c-b)/b	(d-c)/c
FO 21	Spese correnti	22,43	26,77	25,57	34,73	74,92%	70,99%	78,32%	94,55%	19,35%	-4,48%	35,82%
	Spese in conto capitale	7,51	10,94	7,08	2	25,08%	29,01%	21,68%	5,45%	45,67%	-35,28%	-71,75%
	Totale FO 21	**29,94**	**37,71**	**32,65**	**36,73**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**25,95%**	**-13,42%**	**12,50%**
FO 22	spese correnti:	4,11	5,01	4,41	5,71	46,08%	52,68%	36,03%	50,40%	21,90%	-11,98%	29,50%
	di cui conto sanitario	*0*	*0,21*	*0,05*	*0,05*						-76,19%	-10,00%
	spese in conto capitale	4,81	4,5	7,84	5,57	53,92%	47,32%	63,97%	49,16%	-6,44%	74,22%	-28,95%
	Totale FO 22	**8,92**	**9,51**	**12,24**	**11,33**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**99,57%**	**6,61%**	**28,71%**	**-7,43%**
FO 23	spese correnti:	343,68	102,1	118,81	150,34	100,00%	100,00%	99,26%	100,00%	-70,29%	16,37%	26,54%
	di cui *conto sanitario*			*72,22*	*74,56*							3,24%
	spese in conto capitale	0	0	0,87	*0*			0,74%				
	Totale FO 23	**343,68**	**102,1**	**119,69**	**150,34**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**-70,29%**	**17,23%**	**25,61%**
FO 24	Spese correnti:	366,55	455,28	487,95	*446,58*	51,38%	47,15%	42,79%	39,85%	24,21%	7,18%	-8,48%
	di cui conto sanitario	*0*	*445,32*	*479,18*	*446,58*						7,60%	-6,80%
	Spese in conto capitale	346,81	510,23	652,48	*673,96*	48,62%	52,85%	57,21%	60,15%	47,12%	27,88%	3,29%
	di cui conto sanitario	*0*	*510,23*	*652,48*	*673,96*	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%		27,88%	3,29%
	Totale FO 24	**713,35**	**965,51**	**1.140,43**	**1.120,54**					**35,35%**	**18,12%**	**-1,74%**
FO 25	spese correnti :	5.917,74	6.156,69	5.876,60	6.126,73	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	4,04%	-4,55%	4,26%
	di cui conto sanitario		*6.156,69*	*5.876,60*	*6.126,73*						-4,55%	4,26%
	spese in conto capitale											
	Totale FO 25	**5.917,74**	**6.156,69**	**5.876,60**	**6.126,73**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**4,04%**	**-4,55%**	**4,26%**
FO 26	spese correnti:	412,58	527,75	423,25	479,90	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	27,91%	-19,80%	13,38%
	di cui conto sanitario		*526,89*	*422,74*	479,90						-19,77%	13,52%
	spese in conto capitale					0%	0%	0%	0%			
	Totale FO 26	**412,58**	**527,75**	**423,25**	**479,89**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**27,91%**	**-19,80%**	**13,38%**
TOTALE SPESE CORRENTI		**7.067,09**	**7.273,60**	**6.936,59**	**7.244,03**	**95,16%**	**93,26%**	**91,22%**	**91,40%**	**2,92%**	**-4,63%**	**4,43%**
di cui sanitarie		*0*	*7.129,91*	*6.779,29*	*7.127,81*	*0,00%*	*91,42%*	*89,16%*	*89,93%*		*-4,90%*	*5,14%*
TOTALE SPESE IN C/ CAPITALE		**359,13**	**525,67**	**668,27**	**681,53**	**4,84%**	**6,74%**	**8,79%**	**8,60%**	**46,37%**	**27,13%**	**2,12%**
di cui sanitarie		*0*	*510,23*	*652,48*	*673,96*	*0,00%*	*6,54%*	*8,58%*	*8,50%*		*27,88%*	*3,29%*
TOTALE		**7.426,22**	**7.799,27**	**7.604,86**	**7.925,52**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**5,02%**	**-2,49%**	**4,22%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

La strategia sociale presenta dunque una maggior quota di impegni di parte corrente (91,40 per cento) rispetto a quelli di parte capitale (8,60 per cento). Nel 2014, gli impegni aumentano complessivamente del 4,22 per cento rispetto al precedente esercizio, la parte corrente cresce del 4,48 per cento (dai 6.936 milioni nel 2013 ai 7.244 milioni nel 2014), riportandosi su valori analoghi al 2012, dopo la riduzione registrata nel 2013 (6.779 milioni, a fronte dei 7.130 milioni del 2012).

Nel 2014, le spese per investimento aumentano del 2,12 per cento, mentre nel 2013 l'incremento era maggiore (+27,13 per cento) rispetto al 2012, esercizio in cui le medesime risorse erano cresciute del 46,37 per cento rispetto al 2011.

2.2. I soggetti attuatori

I pagamenti afferenti alla strategia sociale effettuati dalla Regione nel corso dell'esercizio 2014 sono costituiti, pressoché interamente, da trasferimenti ad enti delle Amministrazioni locali. Infatti, a fronte di pagamenti complessivi (in competenza ed in conto residui) per 7.476 milioni, quelli destinati ad enti del comparto delle Amministrazioni locali risultano pari a 7.360 milioni, ovvero il 98,44 per cento del totale.

La tabella seguente riporta il dettaglio degli enti compresi nel comparto delle Amministrazioni locali che hanno beneficiato dei trasferimenti regionali nel corso dell'esercizio 2014.

Tab. 5 - Amministrazioni locali beneficiarie di trasferimenti per la Strategia sociale. Pagamenti 2014.
(in euro)

Tipologia ente beneficiario	Pagamenti totali 2014
Aziende Usl	5.187.038.502
Aziende ospedaliere	1.265.064.844
Estav ente per i servizi tecnico amm.vi	682.693.203
Società della salute/consorzio società della salute	69.940.152
Fondazione toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica	57.308.658
A.r.p.a.t.(*)agenz.reg. protezione ambientale per la toscana	40.330.167
Comuni	22.694.892
Azienda reg.le per il diritto allo studio universitario*	10.383.945
I.s.p.o. - istituto per lo studio e la prevenzione oncologica	7.337.554
Università	4.025.174
Unioni di comuni	3.062.455
ARS - Agenzia regionale di sanità	2.743.500
COeSO - Società della salute dell'Area socio-sanitaria grossetana	2.565.728
Amministrazioni provinciali	1.906.062
Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna*	1.319.100
Fondazione territori sociali Altavaldelsa	419.655
Istituti vari	379.160
Artea - Agenzia regionale toscana erogazioni in agricoltura	241.690
Città metropolitana di Firenze	205.170
Enti parco	6.860
Associazione mediterraneo Livorno	4.420
Totale complessivo	7.359.670.893
Pagamenti totali della strategia	**7.476.451.183**
% Trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali su pagamenti totali della strategia	**98,44%**

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

I dati mostrano una elevata concentrazione dei pagamenti regionali in particolare verso due tipologie di enti, ovvero le aziende sanitarie locali, beneficiarie complessivamente di 5.187 milioni e le aziende ospedaliere, destinatarie di 1.265 milioni, con un'incidenza dei relativi trasferimenti sul totale del comparto pari rispettivamente al 70 per cento ed al 17 per cento.

Le principali tipologie di trasferimenti erogati a tali enti, che rappresentano i primi soggetti attuatori delle politiche sanitarie regionali, riguardano le spese correnti destinate al finanziamento dei livelli di assistenza territoriale (con pagamenti complessivi per 3.079 milioni) e dei livelli di assistenza ospedaliera (con pagamenti complessivi per 2.474 milioni), per un importo totale pari a 5.553 milioni.

Tali risorse correnti sono destinate, in particolare, alle aziende sanitarie locali, beneficiarie di pagamenti per 4.171 milioni, seguite dalle aziende ospedaliere (795 milioni)

e dagli Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV) (587 milioni), ai sensi della l.r. n. 40/2005, recante disciplina del servizio sanitario regionale[17].

Ancora ai sensi della l.r. n. 40/2015, ulteriori pagamenti erogati nel corso del 2014 agli enti sopra descritti (ed in particolare alle aziende sanitarie locali) sono rappresentati: dalle spese in conto capitale destinate ad interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale del comparto sanitario (124 milioni); dai trasferimenti correnti alle aziende ospedaliere per specifiche funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività (154 milioni); dalle spese correnti di assistenza e prevenzione collettiva (295 milioni); da ulteriori trasferimenti correnti verso enti del servizio sanitario regionale (183 milioni).

Un'altra quota di considerevole ammontare viene poi trasferita ai sensi della l.r. n. 66/2008 che istituisce il fondo regionale per la non autosufficienza, al fine di sostenere ed estendere il sistema pubblico dei servizi sociosanitari integrati a favore delle persone non autosufficienti, disabili e anziane. Le risorse trasferite dalla Regione ai sensi di tale norma ammontano, in termini di pagamenti complessivi, a circa 53 milioni. A questi si aggiungono ulteriori risorse messe a disposizione della Regione per le medesime finalità, ai sensi della l.r. n. 40/2005, per 11,8 milioni, nonché risorse di provenienza statale, ai sensi della l. n. 296/2007, per 20 milioni. Nel complesso, l'ammontare di pagamenti destinati ad interventi per la non autosufficienza è dunque pari a 85 milioni circa, a fronte di erogazioni per 263 milioni nel precedente esercizio 2013. Tale diminuzione dipende principalmente dal mancato rifinanziamento, nell'esercizio 2014, di uno specifico capitolo di spesa (25019 "Spese correnti livello di assistenza territoriale - assistenza ed integrazione per la non autosufficienza"), finanziato con il fondo sanitario regionale, che nel 2013 valeva 180 milioni. Il complesso delle risorse destinate a politiche di sussidio per la non autosufficienza, come sopra quantificate, è destinato non solo alle aziende sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere, ma anche alla Società della Salute e agli ESTAV.

[17] La l.r. n. 40 definisce all'art. 26 le modalità di erogazione dei trasferimenti alle aziende sanitarie, affidando alla Giunta regionale il compito di stimare il fabbisogno finanziario del servizio sanitario regionale per il triennio successivo, in base a specifici parametri definiti dalla norma stessa, nonché in base alla ripartizione del fondo sanitario regionale ed all'emanazione di apposite direttive per la formazione dei bilanci da parte delle aziende sanitarie e degli ESTAV (questi ultimi sostituiti da un unico ESTAR, a decorrere dal 1° ottobre 2014, ai sensi della l.r. 23 maggio 2014, n. 26). Le modalità di trasferimento delle risorse regionali sono diverse, a seconda che si tratti di aziende sanitarie locali o di aziende ospedaliere: le prime ricevono risorse ripartite in base alla quota capitaria pesata, secondo i criteri definiti dal Piano sanitario e sociale integrato regionale (art. 27), mentre il finanziamento delle aziende ospedaliero-universitarie è commisurato al volume delle prestazioni erogate, computate sulla base delle tariffe massime fissate dalla Regione, ovvero sulla base delle valorizzazioni concordate tra le aziende, nell'ambito di specifiche intese e accordi stipulati in attuazione degli strumenti di programmazione regionale (art. 28).

Nel 2014, come già nel precedente esercizio 2013, risultano contabilizzati anche trasferimenti di risorse di provenienza statale, destinati al pagamento dei debiti del servizio sanitario nazionale ai sensi dell'art. 3 del d. l. n. 35/2013. In virtù di tale disposizione, alle aziende sanitarie e ospedaliere sono state trasferite risorse a copertura perdite per complessivi 277,9 milioni, nonché risorse per 126 milioni, destinate al pagamento dei crediti che il servizio sanitario detiene verso l'amministrazione regionale[18]. I principali destinatari di tali risorse sono l'azienda sanitaria di Massa Carrara (61 milioni) e l'azienda sanitaria di Firenze (34 milioni).

Considerato il complesso dei trasferimenti, i principali beneficiari risultano essere, fra le aziende sanitarie, le Aziende Usl di Firenze (1.217 milioni), Arezzo (499 milioni), Livorno (487 milioni) e Pistoia (406 milioni). Fra le aziende ospedaliere, sono destinatarie dei maggiori trasferimenti regionali le Aziende di Careggi (con erogazioni per 507 milioni) e l'AOU pisana (con erogazioni per 451 milioni).

Tra gli enti pubblici non sanitari, sono destinatari di trasferimenti la Fondazione Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica, che riceve risorse regionali per 57 milioni, e le Società della salute, che ricevono risorse per circa 70 milioni, di cui più di 47 riguardano l'erogazione di servizi socio-sanitari integrati a favore delle persone non autosufficienti, ai sensi della l.r. n. 66/2008 già menzionata.

Si registrano infine trasferimenti verso Arpat per 40 milioni, relativi per la quasi totalità al contributo ordinario annuale per spese di funzionamento previsto dalla l.r. n. 30/2009, che disciplina l'agenzia.

3. I costi del servizio sanitario regionale. Dati di confronto nazionale

Sulla base dei conti consolidati delle Aziende Usl e Aziende ospedaliere rilevati dal Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), la tabella seguente presenta un quadro generale dei costi sostenuti dalla Regione Toscana per le varie funzioni di spesa, raffrontandone il valore pro-capite con le altre Regioni e con la media nazionale. L'incidenza delle voci di costo sul totale è ovviamente molto diversa a seconda delle scelte regionali in ordine agli assetti (mix di pubblico e privato) del servizio sanitario. Il sistema toscano riserva una quota estremamente ridotta all'offerta privata accreditata (sotto il 10 per cento in termini di ricoveri e circa il 50 per cento in termini di assistenza specialistica).

[18] Nel 2013 erano stati pagati allo stesso titolo, rispettivamente, 385,9 milioni per ripiano perdite e 29 milioni per crediti pregressi verso la Regione.

Il costo pro-capite è stato di 1.963 euro nel 2014[19], superiore di circa 100 euro alla media nazionale (1.860 euro).

Si ricorda che la sanità toscana è pervenuta al pareggio, dal 2013, senza il ricorso a risorse aggiuntive a carico del bilancio regionale. Tale risultato è stato il frutto di stringenti misure di contenimento dei costi attuate nel 2013, mentre nel 2014 un contributo determinante è venuto dall'espansione del Fondo cui lo Stato concorre in via ordinaria.

[19] In media nel triennio 2012-2014, la spesa sanitaria pro capite in favore dei residenti è stata pari a 1.922 euro (il costo pro capite era di 1.981 euro nel 2012; di 1.858 euro nel 2013).

Tab. 6 - I costi del Servizio sanitario nelle regioni. Anno 2014. (in milioni)

Regione	Acquisto di beni	Manutenzioni e riparazioni	Assistenza sanitaria di base	Farmaceutica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa	Ospedaliera	Altre prestazioni	Altri servizi sanitari	Altri servizi non sanitari	Godimento beni di terzi	Totale spese di personale	Spese amministrative e generali	Servizi appaltati	Imposte e tasse	Oneri finanziari	Altri costi*	Totale costi	Popolazione residente al 31/12/2014	Spesa media pro capite
PIEMONTE	1.293,0	172,6	480,4	596,3	255,5	173,9	141,6	507,3	568,7	189,1	17,5	109,0	2.803,8	185,4	354,8	219,2	27,0	243,1	8.338,3	4.424.467	1.884,59
V. d'AOSTA	34,3	6,0	16,2	18,2	1,6	5,3	3,3	6,1	6,9	13,7	6,4	7,0	114,7	9,5	9,0	9,2	0,0	8,8	276,2	128.298	2.152,80
LOMBARDIA	2.224,7	309,2	881,7	1.251,9	1.079,6	206,7	234,2	2.128,7	1.949,2	623,7	35,9	169,9	5.010,1	463,4	914,9	388,1	6,5	1.337,4	19.215,8	10.002.615	1.921,08
Prov. BZ	155,6	26,6	55,6	46,1	6,8	5,9	33,6	22,7	76,4	31,4	0,5	9,0	578,9	20,8	34,9	36,8	0,1	13,1	1.155,0	518.518	2.227,50
Prov. TN	142,1	24,4	59,0	67,4	28,5	1,1	22,7	53,1	172,0	28,2	0,2	16,0	422,3	23,7	65,8	30,6	0,0	39,5	1.196,5	537.416	2.226,39
VENETO	1.268,2	186,3	548,4	555,5	340,8	31,8	109,6	511,6	846,8	462,4	21,2	123,7	2.735,5	180,1	546,1	210,5	30,0	347,9	9.056,1	4.927.596	1.837,83
FRIULI V.G.	381,7	69,4	128,0	185,6	51,3	63,8	37,2	65,2	56,2	91,1	10,5	26,4	937,4	51,4	178,5	70,2	0,4	68,7	2.473,2	1.227.122	2.015,45
LIGURIA	443,7	60,7	159,0	227,1	133,3	88,3	45,9	188,6	177,8	71,0	9,4	34,1	1.090,4	53,6	206,9	84,7	1,5	131,8	3.207,7	1.583.263	2.026,01
EM. ROMAGNA	1.247,7	196,1	522,1	511,9	188,6	6,4	95,9	627,2	800,8	342,6	11,8	68,9	2.981,4	195,2	508,0	224,5	22,8	340,4	8.892,3	4.450.508	1.998,04
TOSCANA	1.264,6	151,2	412,1	443,9	146,4	88,3	79,5	287,6	396,9	227,1	14,2	77,9	2.525,0	186,6	531,2	190,0	29,5	313,9	7.366,1	3.752.654	1.962,90
UMBRIA	288,1	40,8	96,4	127,5	20,0	8,6	37,2	44,0	91,3	37,0	2,6	17,4	614,0	53,3	109,4	46,5	1,8	55,5	1.691,2	894.762	1.890,11
MARCHE	498,3	53,6	172,8	239,7	47,1	71,7	38,0	101,7	140,3	73,0	1,7	27,7	991,4	61,0	108,6	75,9	0,5	101,0	2.803,8	1.550.796	1.807,97
LAZIO	1.416,8	152,2	606,7	884,0	525,0	210,3	242,4	1.282,6	681,2	466,5	19,2	77,9	2.751,1	183,3	595,1	214,9	106,4	403,3	10.819,0	5.892.425	1.836,09
ABRUZZO	395,0	54,9	153,0	219,1	51,6	70,1	32,9	120,9	93,8	54,8	13,4	27,9	760,9	57,0	113,2	59,9	0,8	116,0	2.395,4	1.331.574	1.798,92
MOLISE	87,9	11,4	48,1	48,0	44,9	14,8	8,9	75,6	26,9	9,6	1,4	2,8	194,9	16,0	28,8	14,5	5,1	22,9	662,5	313.348	2.114,26
CAMPANIA	1.296,3	167,3	642,5	854,0	739,2	280,2	165,8	812,2	210,8	261,7	27,1	54,0	2.763,4	166,3	428,4	230,0	25,5	735,4	9.860,0	5.861.529	1.682,15
PUGLIA	1.190,5	114,3	519,5	667,7	286,2	163,9	113,0	737,2	342,3	132,8	4,0	39,5	1.979,5	127,3	347,7	155,0	6,2	232,4	7.159,1	4.090.105	1.750,35
BASILICATA	164,1	25,2	79,9	79,3	38,4	43,4	28,5	17,0	31,8	20,8	1,1	5,4	376,1	21,0	41,2	29,6	0,0	49,6	1.052,6	576.619	1.825,47
CALABRIA	473,8	40,3	251,0	312,4	122,3	65,1	88,3	190,0	140,6	51,6	4,4	28,9	1.157,2	90,7	116,1	85,8	43,6	105,3	3.367,2	1.976.631	1.703,50
SICILIA	1.130,4	132,0	595,5	737,7	515,6	169,9	198,1	708,1	417,3	131,4	4,8	47,1	2.827,8	173,3	242,0	219,6	53,9	521,3	8.825,8	5.092.080	1.733,24
SARDEGNA	547,3	71,6	203,0	297,1	120,0	59,3	72,1	89,6	121,9	76,5	14,9	48,0	1.186,2	68,5	168,3	30,3	3,0	109,9	3.287,4	1.663.286	1.976,45
Totale	15.944,1	2.066,2	6.630,8	8.370,3	4.742,7	1.828,8	1.828,6	8.576,8	7.349,7	3.395,9	222,3	1.018,4	34.802,0	2.387,4	5.649,0	2.626,0	364,7	5.297,2	113.101,2	60.795.612	1.860,4

* La voce "altri costi" comprende: ammortamenti, rivalutazioni, svalutazioni, saldo minusvalenze plusvalenze e saldo intramoenia

Fonte: nostra elaborazione su dati Corte dei conti, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2015.

La tabella che segue mostra invece il quadro dei costi aggregati secondo la classificazione economica, nella sola Regione Toscana.

Si rileva una significativa diminuzione dei costi totali fra il 2012 e il 2013, ed una ripresa nel 2014.

Alla ripresa dei costi nell'ultimo esercizio hanno variamente contribuito i tre fattori che rappresentano le principali voci di uscita: acquisti di beni, personale e farmaceutica convenzionata.

La prima voce è influenzata dal costo dei farmaci, sui quali pesano da un lato l'aumento dei prodotti farmaceutici innovativi acquistati dagli ospedali, dall'altro l'accelerazione del ricorso alla distribuzione diretta.

Quanto ai costi per il personale, essi presentano un quadro in flessione dal 2010 fino al 2013, cui fa seguito un rialzo nel 2014. La farmaceutica convenzionata conferma, invece, un andamento in riduzione nell'intero arco temporale considerato, sia pure con variazioni progressivamente calanti. Alla significativa riduzione di tale voce è essenzialmente attribuibile, fra il 2012 e il 2014, la diminuzione del macro-aggregato "acquisto di servizi" in convenzione, che si rivela altrimenti, nelle singole voci, meno comprimibile rispetto ai costi della gestione diretta.

Tab. 7 - I costi del servizio sanitario regionale secondo la classificazione economica. Periodo 2010-2014.

Voce	2010	2011	2012	2013	2014	Var. % 2011/10	Var. % 2012/11	Var. % 2013/12	Var. % 2014/13
Personale	**2.597,84**	**2.579,68**	**2.516,22**	**2.481,68**	**2.488,71**	**-0,70%**	**-2,46%**	**-1,37%**	**0,28%**
Acquisto di beni di cui:	**1.229,74**	**1.244,01**	**1.179,60**	**1.198,60**	**1.268,72**	**1,16%**	**-5,18%**	**1,61%**	**5,85%**
- prodotti farmaceutici	601,63	623,95	632,38	667,58	710,75	3,71%	1,35%	5,57%	6,47%
Acquisto di servizi	**2.934,40**	**2.876,24**	**3.134,77**	**3.039,49**	**3.066,71**	**-1,98%**	**8,99%**	**-3,04%**	**0,90%**
(comprese rimanenze) di cui:									
- medicina di base convenzionata	407,47	415,43	413,17	408,75	412,14	1,95%	-0,54%	-1,07%	0,83%
- farmaceutica convenzionata	630,52	580,44	532,32	501,05	486,46	-7,94%	-8,29%	-5,87%	-2,91%
- assistenza specialistica ambulatoriale	156,74	139,96	184,01	161,57	165,76	-10,70%	31,47%	-12,20%	2,59%
di cui da privato	*127,56*	*128,10*	*139,23*	*112,34*	*118,28*	*0,42%*	*8,69%*	*-19,31%*	*5,29%*
- assistenza riabilitativa	83,26	86,35	84,31	85,00	88,31	3,71%	-2,35%	0,81%	3,90%
di cui da privato	*79,33*	*82,21*	*79,65*	*80,97*	*83,94*	*3,63%*	*-3,12%*	*1,65%*	*3,68%*
- assistenza ospedaliera	367,47	369,06	420,06	422,00	418,13	0,43%	13,82%	0,46%	-0,92%
di cui da privato	*197,32*	*197,32*	*195,96*	*183,50*	*185,80*	*0,00%*	*-0,69%*	*-6,36%*	*1,26%*
- altri servizi sanitari e non sanitari	1.288,94	1.285,01	1.500,89	1.461,23	1.495,91	-0,31%	16,80%	-2,64%	2,37%
Altri costi	**789,42**	**895,26**	**793,35**	**765,71**	**-0,39**	**13,41%**	**-11,38%**	**-3,48%**	**-100,05%**
Totale costi	**7.551,40**	**7.595,18**	**7.623,93**	**7.485,49**	**7.563,17**	**0,58%**	**0,38%**	**-1,82%**	**1,04%**
Proventi ed oneri straordinari di cui	**59,46**	**7,09**	**-1,44**	**35,07**	**20,44**	**-88,07%**	**-120,3%**		**-41,7%**
- componenti straordinarie passive	61,22	171,81	83,46	40,22	10,21	180,63%	-51,42%	-51,81%	-74,61%

Fonte: Regione Toscana - D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.
I dati del 2014 sono ancora provvisori. La diversa natura dei flussi (in un caso il sistema NSIS, nell'altro i consuntivi aziendali) spiega la parziale discordanza di cifre tra questa tabella e la precedente.

3.1. I costi di personale

Come indicato dalla tabella che precede, i costi di personale mostrano un andamento in riduzione fino al 2013, per poi risalire moderatamente nel 2014.

Su tale risultato hanno inciso la proroga del tetto alla spesa per il personale dipendente[20]; il blocco dei rinnovi contrattuali e il limite alla crescita dei trattamenti economici. Gioca invece un ruolo minore la riduzione numerica del personale, come attestata dai dati del conto annuale.

Il personale sanitario a tempo indeterminato è passato da 36.268 a 35.944 unità fra il 2012 e il 2013 (324 unità in meno); una riduzione di entità minore si registra anche nel 2014 rispetto all'anno precedente (da 35.944 nel 2013 a 35.904 unità nel 2014, pari a 40 unità in meno). Tali riduzioni (più elevate per le Aziende Usl 1 Massa, 7 Siena, 8 Arezzo, 9 Grosseto e per l'AOU senese) sono accompagnate da una relativa stazionarietà del personale amministrativo e tecnico (che anzi aumenta in alcune realtà aziendali, com'è il caso specialmente per l'Azienda Usl 8 Arezzo, 9 Grosseto, e per l'AOU pisana). Anche il ricorso al personale flessibile presenta una notevole variabilità tra aziende (a fronte di una diminuzione a Massa, Pistoia, Livorno, Arezzo, Empoli, esso registra una crescita anche importante soprattutto a Lucca, Pisa, Siena, Grosseto, Firenze, Versilia e in tre delle quattro aziende ospedaliere.

[20] Tale dato è peraltro oggetto di esame da parte della Corte dei conti in un diverso quadro, che è quello del controllo-monitoraggio sui bilanci d'esercizio delle aziende ai sensi della legge n. 266/2005 e del d.l. n. 174/2012. Con riferimento agli ultimi consuntivi verificati (esercizio 2012), la Sezione ha rilevato, nei confronti delle Aziende USL 7 Siena, 9 Grosseto e 12 Viareggio, il mancato rispetto del limite prescritto dall'art. 2, comma 71, della l. n. 191 del 2009, pari al corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1,4 per cento.

Le tabelle seguenti espongono il dettaglio per aziende.

Tab. 8 - Il personale delle Aziende Usl. Periodo 2012-2014.

Profili Professionali	AUSL 1 Massa Carrara			AUSL 2 Lucca			AUSL 3 Pistoia			AUSL 3 Prato			AUSL 5 Pisa			AUSL 6 Livorno		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Direttori generali	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Medici	460	434	428	413	422	431	500	507	510	412	418	418	351	350	354	651	646	658
Veterinari	14	14	14	19	19	19	21	21	19	6	5	5	17	17	17	17	17	17
Dirig. Sanitari non medici	60	56	57	62	61	60	44	42	41	47	46	47	47	48	50	78	75	72
Personale infermieristico	1367	1196	1187	1092	1081	1068	1312	1312	1300	1.197	1.202	1.184	830	828	825	1701	1700	1698
Personale funzioni riabilitative	38	35	39	104	102	102	101	104	100	59	58	59	83	82	81	164	161	164
Personale tecnico sanitario	129	117	121	157	157	156	148	150	142	143	142	137	86	85	88	212	211	217
Personale vigilanza e ispezione	45	43	43	67	64	64	76	75	78	38	40	39	79	78	77	101	101	102
Subtotale sanitari	**2.116**	**1.899**	**1.892**	**1.917**	**1.909**	**1.903**	**2.205**	**2.214**	**2.193**	**1.905**	**1.914**	**1.892**	**1.496**	**1.491**	**1.495**	**2.927**	**2.914**	**2.913**
Dir. Ruolo professionale	12	12	10	8	7	7	7	7	7	6	6	6	7	7	6	12	11	10
Profili ruolo professionale	1	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2
Dir. Ruolo tecnico	1	1	1	3	3	3	2	2	2	2	2	2	1	1	1	3	3	4
Profili ruolo tecnico	390	400	402	408	416	418	487	493	485	455	454	450	334	332	330	694	692	687
Dir. Ruolo amministrativo	17	16	16	8	8	7	8	7	7	11	11	10	8	9	9	13	15	14
Profili ruolo amministrativo	215	210	204	238	236	232	285	276	271	195	194	200	212	207	208	290	281	288
Personale contrattista	2	2	2	1	1	1	0	0	0	3	3	3	5	4	4	3	3	3
Subtotale amministrativi	**638**	**642**	**636**	**667**	**672**	**671**	**789**	**785**	**772**	**672**	**670**	**671**	**567**	**560**	**558**	**1.017**	**1.007**	**1.008**
Totale personale a tempo indeterminato	**2.754**	**2.541**	**2.528**	**2.584**	**2.581**	**2.574**	**2.994**	**2.999**	**2.965**	**2.577**	**2.584**	**2563**	**2.063**	**2.051**	**2.053**	**3.944**	**3.921**	**3.939**
Personale flessibile	*127,61*	*99,79*	*98,98*	*45,99*	*52,99*	*127,88*	*118,76*	*41,50*	*86,11*	*98,57*	*125,4*	*100,7*	*77,40*	*90,59*	*107,63*	*224,65*	*310,56*	*197,20*
TOTALE	**2.881,61**	**2.640,79**	**2.626,98**	**2.629,99**	**2.633,99**	**2.701,88**	**3.112,76**	**3.040,50**	**3.051,11**	**2.675,5**	**2.709,4**	**2.663,7**	**2.140,4**	**2.141,59**	**2.160,63**	**4.168,65**	**4.231,56**	**4.136,20**
DOTAZIONE ORGANICA		***2.537***	***2.530***		***2.578***	***2.634***		***2.996***	***3.150****		***2581***	***2563***		***2.048***	***2.143***		***3.918***	***4.108***

Fonte: dati SICO - conto annuale del personale. La dotazione organica 2013 è stata fornita dalla Regione sui dati del conto annuale.
Ausl 1 Massa : i provvedimenti di riferimento della dotazione organica sono la delibera n. 79 del 25-2-2013 e la delibera n. 66 del 17-2-2014.
Ausl 2 Lucca: deliberazione direttore generale n. 129 del 28/02/2014
*Ausl 3 Pistoia : Delibera Direttore Generale n. 208/2011 – il dato non risulta presente * da sito internet 3.150 delibera 458 del 2/09/2010*
Ausl 4 Prato: Nell'azienda sanitaria la dotazione organica e rappresenta dal personale presente in azienda previa verifica del rispetto dei limiti di spesa imposti dalla normativa (riduzione costo pari all'1,4% rispetto al 2004).
Ausl 5 Pisa: Deliberazione Direttore Generale n. 600 del 1 settembre 2014
Ausl 6 Livorno: Dirigenza: dotazione definita con det.DG 0608/2005 e modificato con una serie di determine successive .

Tab. 9 - Il personale delle Aziende Usl (segue). Periodo 2012-2014.

Profili professionali	AUSL 7 Siena			AUSL 8 Arezzo			AUSL 9 Grosseto			AUSL 10 Firenze			AUSL 11 Empoli			AUSL 12 Versilia		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Direttori generali	3	3	3	3	3	3	4	4	3	2	3	3	3	3	3	2	3	3
Medici	362	356	352	602	604	589	508	505	498	1016	1018	1033	366	371	374	329	325	332
Veterinari	29	28	28	36	36	36	34	33	33	28	28	28	15	15	15	9	9	9
Dirig. Sanitari non medici	49	47	46	60	56	56	45	46	44	139	137	136	54	54	51	40	38	38
Personale infermieristico	927	927	914	1660	1656	1655	1279	1270	1251	2528	2533	2545	930	922	920	804	801	809
Personale funzioni riabilitative	109	109	111	124	125	120	109	109	109	332	328	322	112	113	115	78	79	78
Personale tecnico sanitario	89	86	86	246	246	248	168	166	169	334	333	330	111	109	108	93	90	87
Personale vigilanza e ispezione	82	81	78	88	87	89	65	65	65	225	223	220	70	71	71	38	38	38
Subtotale sanitari	**1.650**	**1.637**	**1.618**	**2.819**	**2.813**	**2.796**	**2.212**	**2.198**	**2.172**	**4.604**	**4.603**	**4.617**	**1.661**	**1.658**	**1.657**	**1.393**	**1.383**	**1.394**
Dir. Ruolo professionale	7	6	5	9	8	8	10	10	10	24	23	22	6	5	5	5	4	4
Profili ruolo professionale	2	2	2							1	1	1						
Dir. Ruolo tecnico	6	6	6	5	3	2	4	4	4	3	3	2				1	1	1
Profili ruolo tecnico	383	375	349	584	579	633	415	419	431	1144	1148	1149	459	453	460	366	362	373
Dir. Ruolo amministrativo	5	8	6	10	10	11	12	11	13	12	15	16	10	12	16	9	8	7
Profili ruolo amministrativo	284	282	299	324	323	318	245	248	250	616	606	590	308	309	304	179	177	173
Personale contrattista	1	1	3	1	1	1	1	1	1	5	4	3	5	5	5			
Subtotale amministrativi	**688**	**680**	**670**	**933**	**924**	**973**	**687**	**693**	**709**	**1.805**	**1.800**	**1.783**	**788**	**784**	**790**	**560**	**552**	**558**
Totale personale a tempo indeterminato	**2.338**	**2.317**	**2.288**	**3.752**	**3.737**	**3.769**	**2.899**	**2.891**	**2.881**	**6.409**	**6.403**	**6.400**	**2.449**	**2.442**	**2.447**	**1.953**	**1.935**	**1.952**
Personale flessibile	*55,55*	*49,12*	*75,13*	*193,65*	*208,60*	*183,16*	*11,96*	*12,38*	*29,09*	*264,24*	*273,43*	*359,65*	*62,04*	*42,56*	*61,69*	*18,31*	*18,47*	*61,32*
TOTALE	**2.393,55**	**2.366,12**	**2.363,13**	**3.945,65**	**3.945,60**	**3.952,16**	**2.910,96**	**2.903,38**	**2.910,09**	**6.673,24**	**6.676,43**	**6.759,65**	**2.511,04**	**2.484,56**	**2508,69**	**1.971,31**	**1.953,47**	**2.013,32**
DOTAZIONE ORGANICA*		***2.314***	***2.317***		***3.734***	***3.769***		***2.887***	***2.888***		***6.400***	***7.445***		***2.439***	***2.697***		***1.932***	***2.085***

Fonte: dati SICO - conto annuale del personale. La dotazione organica 2013 è stata fornita dalla Regione sui dati del conto annuale.
Ausl 7 Siena: l'azienda non è al momento provvista di delibera della dotazione organica.
Ausl 8 Arezzo: deliberazione direttore generale n. 267 del 17.04.2007.
Ausl 9 Grosseto: Delibera n. 210 del 20/05/2013 - Approvazione del documento di programmazione del personale per l'anno 2013.
Ausl 10 Firenze: Delibere nn. 781/2002 - 181/2005 -815/2011 - 916/2011 - 937/2012 -474/2013.
Ausl 11 Empoli: per il Comparto: deliberazione n. 341 del 04/11/2010. Per la Dirigenza: deliberazione n. 361 del 30/12/2003 modificata con deliberazioni n. 375 del 18/12/2009, n. 182 del 31/07/2013 e n. 274 del 05/12/2013.
Ausl 12 Versilia: Delibera del D.G. n. 203 del 10/06/2014.

Tab. 10 - Il personale delle Aziende Ospedaliere. Periodo 2012-2014.

Profili Professionali	A.O. PISA			A.O. SENESE			A.O. CAREGGI FIRENZE			A.O. MEYER		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Direttori generali	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1
Medici	754	739	758	371	369	379	834	847	844	192	198	200
Veterinari	1	0	0				0	0	0			
Dirig. Sanitari non medici	68	68	68	39	39	38	87	85	79	16	16	15
Personale infermieristico	1.999	1.958	1.971	1.104	1.087	1.074	2.267	2.270	2.258	464	464	476
Personale funzioni riabilitative	56	54	54	35	35	34	74	75	72	12	11	13
Personale tecnico sanitario	315	314	333	196	195	198	406	414	408	56	56	58
Personale vigilanza e ispezione	4	4	3				1	1	1			
Subtotale sanitari	**3.200**	**3.140**	**3.190**	**1.748**	**1.728**	**1.726**	**3.672**	**3.695**	**3.665**	**743**	**748**	**763**
Dir. Ruolo professionale	6	7	7	3	3	3	9	10	11	0	0	1
Dir. Ruolo tecnico	1	1	1	2	1	1	3	3	2	0	0	0
Profili ruolo tecnico	799	801	806	611	607	604	1.285	1.305	1.314	139	138	141
Dir. Ruolo amministrativo	11	10	10	6	6	6	14	15	13	2	2	3
Profili ruolo amministrativo	316	319	324	173	172	172	362	368	364	69	71	71
Subtotale amministrativi	**1.133**	**1.138**	**1.148**	**795**	**789**	**786**	**388**	**396**	**390**	**210**	**211**	**216**
Totale personale a tempo indeterminato	**4.333**	**4.278**	**4.338**	**2.543**	**2.517**	**2.512**	**5.345**	**5.396**	**5.369**	**953**	**959**	**979**
Personale flessibile	*396,42*	*391,66*	*403,25*	*212,46*	*265,46*	*248,7*	*117*	*129,02*	*156,69*	*159,72*	*167,45*	*195,12*
TOTALE	**4.729**	**4.670**	**4.741**	**2.755**	**2.782**	**2.761**	**5.462**	**5.525**	**5.526**	**1.113**	**1.126**	**1.174**
DOTAZIONE ORGANICA		***4.275***	***4.581***		***2.514***	***2.891***		***5.393***	***5.369***		***956***	***981****

Fonte: dati SICO - conto annuale del personale. La dotazione organica 2013 è stata fornita dalla Regione sui dati del conto annuale.
AOU Careggi 7/1999 ha concordato con la Regione Toscana di non formalizzare la P.O. ma di fissare i limiti della dotazione organica secondo i finanziamenti disponibili. Quella inserita è la dotazione organica di fatto
A.O. Pisana: Delibera n. 680 del 16/7/2014
A.O. Senese: Determina N. 406 del 23.04.2010

L'adeguamento delle dimensioni del personale alle riforme strutturali in corso, sia per l'assistenza territoriale che per quella ospedaliera, risente nel complesso di una notevole forza d'inerzia, in quanto è affidato essenzialmente al blocco del turn-over, che è per sua natura lento e non selettivo.

L'efficacia delle politiche di riduzione, in termini di risparmi attesi e in termini organizzativi, è poi condizionata dalla coerenza delle dotazioni organiche. Il punto richiede una riflessione più generale per il futuro, sia per i problemi legati all'invecchiamento medio dell'organico, sia per il rischio di scostamenti qualitativi fra le competenze necessarie e quelle di fatto disponibili, anche in considerazione delle esigenze determinate dai nuovi modelli organizzativi di assistenza (potenziamento delle strutture territoriali, sanità d'iniziativa), che postulano un diverso rapporto numerico tra medici e infermieri e una maggiore capacità di integrazione interprofessionale.

3.2. La spesa farmaceutica

La spesa farmaceutica è soggetta a vincoli, distinti per le due componenti – spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera – che sono oggi fissati dal d.l. 95/2012 rispettivamente all'11,35 per cento e al 3,5 per cento del fabbisogno riconosciuto a titolo di fondo sanitario ordinario. Conseguentemente, il valore massimo complessivo della spesa finanziata a carico del servizio sanitario è pari al 14,85 per cento.

Nel 2014, la Regione Toscana ha rispettato il tetto della spesa farmaceutica territoriale,

ma ha superato quello della spesa farmaceutica ospedaliera[21].

Infatti, la spesa farmaceutica territoriale[22] è stata pari a 739,8 milioni di euro, corrispondente ad una percentuale del 10,74 per cento sul fabbisogno (-42,12 milioni in termini di scostamento assoluto rispetto al tetto dell'11,35 per cento). La spesa ospedaliera (al netto del *pay-back* versato dalle aziende farmaceutiche) è risultata invece pari a 372 milioni, evidenziando uno sforamento di 131 milioni rispetto alla soglia normativa del 3,5 per cento.

Nel complesso, il disavanzo rispetto ai livelli di spesa programmata è di circa 89 milioni, che la situazione di equilibrio dei conti della sanità regionale consente tuttavia di riassorbire senza sanzioni.

L'andamento della spesa nel 2014 è influenzato dal calo del valore medio netto delle ricette (che passa da 20,85 euro nel 2012 a 19,14 euro nel 2014): in altre parole, mentre restano pressoché stabili i consumi, vengono erogati a carico del SSR farmaci di costo sempre più basso.

Tale calo è conseguenza del crescente impatto dei medicinali generici con brevetto scaduto (che hanno un costo medio notevolmente inferiore a quello dei farmaci "di marca"), delle trattenute imposte alle farmacie e delle misure applicate a livello regionale: in particolare, le scelte in ordine alla distribuzione diretta dei medicinali, il monitoraggio sui livelli di appropriatezza delle prescrizioni terapeutiche e l'appesantimento della compartecipazione a carico dei cittadini (l'aumento della compartecipazione è dovuto in misura molto maggiore al differenziale tra prezzo al pubblico del medicinale prescritto e prezzo di riferimento del farmaco equivalente, e in misura più ridotta all'impatto del ticket sulle ricette).

Ulteriori misure di contenimento della farmaceutica convenzionata sono affidate soprattutto all'incremento dell'appropriatezza prescrittiva della MMG (che rappresenta una funzione di filtro rispetto alla domanda impropria di farmaci), oltre che all'ulteriore aumento della distribuzione diretta. I dati del MES relativi alle abitudini prescrittive dei MMG evidenziano ancora margini di miglioramento, ad esempio sulla domanda di medicinali antidepressivi e di statine.

Per quanto riguarda l'ospedale, l'aumento dipende invece dall'impatto dei farmaci innovativi. Sul risultato della Toscana incide, naturalmente, la scelta di un assetto

[21] Vedi tabella n. 11

[22] La spesa farmaceutica territoriale soggetta al tetto comprende sia la spesa farmaceutica convenzionata "pura" (al netto del pay-back), sia la spesa per la distribuzione diretta.

essenzialmente pubblico della funzione ospedaliera (la spesa per i farmaci erogati nelle strutture ospedaliere private figura infatti alla voce "assistenza ospedaliera convenzionata"). Miglioramenti dell'appropriatezza prescrittiva sono tuttavia da ritenersi possibili anche in questo settore.

Tab. 11 - Spesa farmaceutica. Periodo 2012-2014.

		2012	2013	2014	Var. % 2013/2012	Var. % 2014/2013
Tetto dell'11,35% (era il 13,1% per il 2012)						
a) Farmaceutica convenzionata netta (*)		548,0	490,7	476,7	-10,5%	-2,9%
b) Distribuzione diretta		246,7	252,6	262,7	2,4%	4,0%
c) Totale spesa farmaceutica territoriale		794,7	743,3	739,4	-6,5%	-0,5%
Fabbisogno		6.804,7	6.740,0	6.888,0		
% della spesa farmaceutica territoriale sul fabbisogno		11,7%	11,0%	10,7%		
Numero ricette erogate in regime di assistenza farmaceutica convenzionata		38.103.954	38.648.389	38.612.159	1,4%	-0,1%
Quota prezzo di riferimento più ticket		57,3	61,1	65,3	6,6%	6,9%
Costo medio dei farmaci		20,85	19,23	19,14	-7,8%	-0,5%
Tetto del 3,5% (era il 2,4% per il 2012)						
d) Farmaceutica ospedaliera		314,5	351,5	372	11,8%	5,8%
Fabbisogno		6.804,7	6.740,0	6.888,0		
% della spesa farmaceutica ospedaliera sul fabbisogno		**4,6%**	**5,2%**	**5,4%**		
Tetto del 14,85% (era il 15,5% per il 2012)						
e) Spesa farmaceutica totale (c+d)		1.109,2	1.094,8	1.111,4	-1,3%	1,5%
Fabbisogno		6.804,7	6.740,0	6.888,0		
Scostamento assoluto		57,0	86,9	88,7		
% della spesa farmaceutica totale sul fabbisogno	**Toscana**	**16,3%**	**16,2%**	**16,1%**		
	Italia	**16,1%**	**15,6%**	**15,6%**		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA.
(*) per il 2012 al netto del ticket fisso per ricetta; per il 2013 e 2014 al netto anche della quota prezzo di riferimento.

3.3. La situazione dei pagamenti ai fornitori

In entrambi gli anni 2013 e 2014 il sistema toscano ha potuto fruire delle misure straordinarie di immissione di liquidità previste dall'art. 3 d.l. n. 35/2013 per il pagamento dei debiti pregressi ai fornitori. La Regione Toscana ha ottenuto anticipazioni di liquidità per 415 milioni nel 2013 (di cui 385,9 per ripiano perdite e i restanti 29 per pagamento dei crediti vantati dalle aziende nei confronti della Regione), e per ulteriori 404 milioni nel 2014 (di cui 277,9 per ripiano perdite e 126 per crediti pregressi)[23].

Nel corso del 2014 è stato avviato e portato a regime il sistema di monitoraggio che trimestralmente mette in evidenza: a) lo stock del debito scaduto e a scadere; b) l'anzianità media del debito; c) il tempo medio di pagamento nel trimestre; d) il valore delle fatture pagate nel trimestre; e) i *Days of Sales Outstanding* (DSO), calcolati da Assobiomedica.

Si riporta di seguito una tabella riassuntiva relativa all'anno 2013 e ai quattro trimestri del 2014.

[23] Cf. *supra*, il paragrafo 2.2.

Tab. 12 - Monitoraggio debiti scaduti (oltre 90 giorni dalla fattura). Anno 2014.

AZIENDE SANITARIE	31/12/2014	30/09/2014	30/06/2014	31/03/2014	31/12/2013
Debito fatture (milioni)	948,419	1.108,018	1.099,007	1.190,464	1.290,377
Debito fatture scadute (milioni)	506,093	725,271	700,964	802,402	829,035
Debito fatture scadute autorizzate (milioni)	195,326	364,239	254,745	503,802	n.d.
Anzianità media (gg)	368,7	407,5	404,4	379,5	n.d.
Fatture pagate nel trimestre (milioni)	879,669	745,081	803,129	679,913	888,701
Tempo medio pagamento fatture nel trimestre (gg)	232,2	128,5	152,2	131,7	225,7
ESTAV	**31/12/2014**	**30/09/2014**	**30/06/2014**	**31/03/2014**	**31/12/2013**
Debito fatture (milioni)	401,357	460,233	455,264	474,413	460,691
Debito fatture scadute (milioni)	172,231	322,332	323,958	334,228	288,925
Debito fatture scadute autorizzate (milioni)	158,590	304,579	306,515	318,640	n.d.
Anzianità media (gg)	118,8	152,6	152,9	158,7	n.d.
Fatture pagate nel trimestre (milioni)	311,989	287,689	301,022	226,797	309,204
Tempo medio pagamento fatture nel trimestre (gg)	202,2	193,9	201,9	208,0	227,0
Tempo DSO Assobiomedica (gg)	169	175	192	201	193

Fonte: Regione Toscana - D.G. Diritti di cittadinanza e Coesione sociale.

La tabella indica che tutti gli elementi oggetto di verifica hanno conseguito nel corso del 2014 un miglioramento, ad eccezione del tempo medio di pagamento fatture per le aziende sanitarie.

In un anno, il debito complessivo delle aziende sanitarie è sceso da 1.290 a 950 milioni, mentre quello scaduto è passato da 829 milioni a fine 2013 a 506 milioni a fine 2014. L'ammontare delle fatture pagate nel trimestre è rimasto praticamente invariato (da 888 a 880 milioni), sia pure con oscillazioni nel periodo.

È in diminuzione anche il debito scaduto degli ESTAV, i quali presentano un'anzianità media di fatture molto meno elevata. L'importo delle fatture pagate dagli ESTAV nel trimestre è stabile a fine periodo, ma oscillante nell'arco dell'anno.

Il tempo medio di pagamento delle fatture passa invece da 225 a 232 giorni, per le Aziende, mentre diminuisce leggermente per gli ESTAV. Tale fenomeno è riconducibile al fatto che l'immissione di liquidità aggiuntiva nel sistema ha permesso agli enti di pagare anche fatture di importo elevato con data meno recente.

In compenso, il tempo medio ponderato di pagamento del sistema sanità (calcolato come DSO da Assobiomedica) si è ridotto fra il 2013 e il 2014: il ritardo è infatti passato da 193 giorni al 31 dicembre 2013 a 169 giorni al 31 dicembre 2014. Tuttavia, i valori rilevati appaiono, nonostante i miglioramenti osservati nel breve periodo, ancora critici.

Si segnala inoltre che, in attuazione dell'art. 44 della Legge finanziaria 2013, a febbraio 2014 è stato approvato uno schema di protocollo di intesa con Assifact per lo smobilizzo dei crediti delle imprese nei confronti del Servizio sanitario regionale; in pratica, le MPMI che vantano crediti nei confronti degli Enti e Aziende del Servizio sanitario regionale,

possono chiedere un contributo regionale in conto interessi per gli oneri finanziari da esse sostenuti per la cessione dei crediti scaduti[24]. A maggio 2014, altri quattro intermediari si sono uniti a quelli che già avevano aderito al protocollo d'intesa stipulato con Assifact. Le piccole e medie imprese possono così contare su un plafond di 650 milioni, disponibile per effettuare operazioni di anticipo dei crediti, ad un tasso agevolato massimo del 3 per cento. Malgrado le favorevoli condizioni, si è registrata una ridotta adesione all'operazione.

Si riportano di seguito i dati aziendali relativi all'indice di tempestività dei pagamenti 2014 (ai sensi dell'art. 1, d.p.c.m. 22 settembre 2014):

Tab. 13 - Indice di tempestività dei pagamenti.

Soggetti	Indice di tempestività (giorni)	Importo pagato (milioni)
Aziende sanitarie		
USL 1 Massa Carrara	154,00	207,12
USL 2 Lucca	81,00	159,87
USL 3 Pistoia	38,70	183,97
USL 4 Prato	63,16	185,71
USL 5 Pisa	68,15	187,43
USL 6 Livorno	117,76	184,88
USL 7 Siena	21,42	107,03
USL 8 Arezzo	16,34	274,04
USL 9 Grosseto	126,00	107,03
USL 10 Firenze	76,08	613,53
USL 11 Empoli	-4,50	143,31
USL 12 Viareggio	4,68	85,76
Aziende ospedaliero-universitarie		
AOU Pisa	74,70	184,44
AOU Siena	99,50	87,23
AOU Careggi	74,73	366,92
AOU Meyer	-0,70	44,69
Totale AUSL + AOU	**80,20**	**2.676,89**
Altri soggetti		
Fondazione Monasterio	128,76	33,35
ISPO	105,00	6,13
ESTAV		
Nord-Ovest	78,30	353,26
Centro	145,90	603,12
Sud-Est	69,10	271,64
Totale ESTAV	**109,50**	**1.228,01**
Regione Toscana		
Bilancio regionale	-10,98	
Gestione ordinaria	-8,32	
Gestione sanitaria accentrata GSA[25]	-67,25 (*)	

Fonte Regione Toscana DG Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

[24] Il contributo regionale è pari all'1 per cento dell'importo dei crediti ceduti e la cessione è "pro soluto".

[25] L'anomalia del dato relativo alla GSA (-67,25 giorni) dipende prevalentemente da un vecchio contratto con un fornitore che prevede un pagamento a 120 giorni, ma che è usualmente liquidato due mesi prima della scadenza in quanto ciò permette un significativo sconto commerciale.

4. Le azioni e i risultati

I paragrafi che seguono si propongono di analizzare le politiche sanitarie regionali descrivendo la messa in opera delle principali scelte strategiche e le ricadute che tali scelte hanno avuto in termini di servizi resi ai cittadini.

Premesso che il sistema sanitario toscano risulta al primo posto, a livello nazionale, nel monitoraggio sull'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (par. 4.1), si esaminano alcuni aspetti relativi all'assetto organizzativo e funzionale, sia per quanto riguarda la realizzazione di modelli strutturati di medicina del territorio (parr. da 4.2.1 a 4.2.3), che per quanto riguarda la rete e gli standard di assistenza ospedaliera (parr. 4.3.1 e 4.3.2). Quest'ultima viene descritta, inoltre, con l'ausilio di consolidati indicatori di attività che consentono di valutare alcuni aspetti di appropriatezza d'uso dell'ospedale, per i ricoveri dell'area sia medica che chirurgica (par. 4.3.3). Il Programma nazionale esiti attesta, in comparazione con le strutture delle altre realtà regionali, che il sistema ospedaliero produce un'assistenza di buona qualità, mantenendo una complessità di casistica elevata (par. 4.3.4).

Per quanto riguarda l'equità di accesso alle cure, si esaminano da un lato la problematica delle liste d'attesa per alcune prestazioni di specialistica ambulatoriale e di diagnostica e per il regime di ricovero (par. 5.1); dall'altro, le recenti misure di regolazione dell'attività erogata in regime di libera professione intramuraria (par. 5.2).

Un approfondimento è infine dedicato agli investimenti in edilizia sanitaria (par. 6).

4.1. L'erogazione dei LEA

L'evoluzione in senso federalista del sistema di tutela della salute, seguita alla riforma del Titolo V della Costituzione, ha posto in capo allo Stato la garanzia dell'uniforme erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA)[26] e in capo alle regioni la responsabilità della loro effettiva attuazione sul proprio territorio.

Il mantenimento delle prestazioni e servizi considerati essenziali è misurato a livello nazionale dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, che certifica il rispetto degli standard, attraverso una serie di indicatori pesati in funzione della rilevanza

[26] I Livelli essenziali di assistenza (LEA) sono stati definiti con D.P.C.M. del 29 novembre 2001 e sono stati successivamente revisionati con D.P.C.M. del 23 aprile 2008. Si tratta di oltre 5.700 tipologie di prestazioni e servizi per la prevenzione, la cura e la riabilitazione che debbono essere garantiti a tutti in condizioni di uniformità sul territorio nazionale, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di compartecipazione, in quanto si considerano costitutivi del diritto di cittadinanza.

del fenomeno che si valuta e raggruppati in tre macro-aree: assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; assistenza distrettuale; assistenza ospedaliera[27] (la cd. "griglia LEA").

Nel 2014 (con riferimento all'assistenza erogata nel 2013), la Regione Toscana si è posizionata al primo posto, con un punteggio di 214[28]. Tale risultato conferma un'evoluzione positiva, in termini sia di punteggio che di posizione in graduatoria, rispetto al precedente biennio (v. tabella seguente).

Tab. 14 - Graduatoria monitoraggio LEA.

Rango	Punteggio 2011		Rango	Punteggio 2012		Rango	Punteggio 2013	
1°	**Emilia Romagna**	213	1°	**Emilia Romagna**	210	1°	**Toscana**	214
2°	**Lombardia**	195	2°	**Toscana**	193	2°	**Emilia Romagna**	204
3°	**Umbria**	184	2°	**Veneto**	193	2°	**Piemonte**	201
4°	**Veneto**	182	4°	**Piemonte**	186	4°	**Marche**	191
5°	**Piemonte**	170	5°	**Lombardia**	184	5°	**Veneto**	190
6°	**Toscana**	168	6°	**Liguria**	176	6°	**Liguria**	187
7°	**Basilicata**	167	7°	**Umbria**	171	6°	**Lombardia**	187
8°	**Liguria**	166	8°	**Basilicata**	169	8°	**Umbria**	179
9°	**Marche**	161	8°	**Lazio**	167	9°	**Sicilia**	165
10°	**Lazio**	152	10°	**Marche**	165	10°	**Abruzzo**	152
11°	**Sicilia**	147	11°	**Sicilia**	157	10°	**Lazio**	152
12°	**Abruzzo**	145	12°	**Molise**	146	12°	**Basilicata**	146
13°	**Molise**	142	13°	**Abruzzo**	145	13°	**Molise**	140
14°	**Calabria**	128	14°	**Puglia**	140	14°	**Calabria**	135
15°	**Puglia**	123	15°	**Calabria**	133	15°	**Puglia**	134
16°	**Campania**	101	16°	**Campania**	117	16°	**Campania**	127

Fonte: Regione Toscana - Dipartimento Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

[27] L'assistenza sanitaria collettiva comprende tutte le attività di prevenzione rivolte alle collettività ed ai singoli: vaccinazioni dei bambini e vaccinazione antinfluenzale degli anziani, attività di screening oncologico, prevenzione nei luoghi di lavoro, sanità veterinaria, tutela degli alimenti. L'assistenza distrettuale comprende l'assistenza farmaceutica, la specialistica e diagnostica ambulatoriale, i servizi domiciliari agli anziani e ai malati gravi, i servizi territoriali consultoriali (consultori familiari, SERT, servizi per la salute mentale, servizi di riabilitazione per i disabili, ecc.), le strutture semiresidenziali e residenziali (residenze per gli anziani e i disabili, centri diurni, case famiglia e comunità terapeutiche). L'assistenza ospedaliera si riferisce all'attività di ricovero.

[28] Sono valutate "adempienti" le regioni che rispettano gli obiettivi previsti nel monitoraggio ministeriale con un punteggio superiore a 160. Il range va da 25 a 225.

4.2. L'assistenza territoriale

4.2.1. La sanità d'iniziativa

La realizzazione di un assetto assistenziale capace di prendere in carico in modo sostenibile i pazienti con patologie croniche richiede una ridefinizione innovativa dei modelli gestionali.

Il modello prescelto dalla Toscana per la presa in carico di tali patologie è quello della "sanità d'iniziativa" (ripreso dal *Chronic Care Model* dei Paesi anglosassoni), specialmente orientata alla gestione della malattia non più solo reattiva, ma attiva, in modo tale da rallentarne il decorso e limitarne le riacutizzazioni. La formula applicata in Toscana si caratterizza per integrare gli aspetti clinici con quelli di sanità pubblica (*"Expanded" Chronic Care Model*).

Riquadro 3 - Le caratteristiche della sanità d'iniziativa.

Nel modello toscano, l'attuazione degli interventi clinici è affidata a un team (o "modulo") multi-professionale, in cui operano più medici di famiglia, infermieri e operatori sociosanitari, supportati di volta in volta da ulteriori figure professionali, a seconda delle esigenze di diagnosi, cura e assistenza connesse a specifici percorsi di gestione delle patologie croniche e dei livelli di rischio correlati anche a situazioni di comorbilità. Gli infermieri sono impegnati anche nel supporto alla capacità di autogestione del paziente (educazione alla salute, counseling, terapia comportamentale). Gli operatori socio-sanitari svolgono le funzioni di assistenza alla persona al domicilio del paziente nei casi di non autosufficienza.
Sotto la supervisione del medico di famiglia, che conserva un ruolo centrale per il rapporto di fiducia che lo lega al paziente, ogni "modulo" è incaricato di monitorare periodicamente l'evoluzione della malattia, garantire l'osservanza della terapia ed applicare i protocolli operativi condivisi a livello aziendale. Per funzionare in maniera ottimale il modello ha bisogno di un'infrastruttura informatica, che consenta la registrazione dei dati di attività da parte di tutti i componenti del team e un ritorno di informazioni ai medici sui rispettivi livelli di performance riguardo ai principali indicatori delle malattie croniche. Tutto ciò riduce il rischio di eventi avversi per il paziente, e limita le inappropriatezze e inefficienze di percorso per il sistema nel suo complesso.
I vari team assistenziali sono affiancati dalla figura del medico di comunità dell'azienda sanitaria locale, che agisce in una dimensione complementare a quella clinica, presidiando quegli aspetti di sanità pubblica che caratterizzano l'Expanded CCM, quali l'attenzione alla prevenzione primaria collettiva e alle condizioni non solo sanitarie, ma anche sociali, economiche e culturali degli assistiti che possono determinare anche vistose disuguaglianze di salute.

La sanità d'iniziativa è stata introdotta in Toscana con il Piano Sanitario Regionale 2008-2010, al quale ha dato attuazione la delibera G.R. n. 716 del 3 agosto 2009[29].

I primi moduli di sanità di iniziativa sono stati avviati nel 2010 (fase pilota). Il grado di copertura si è esteso gradualmente: era il 38 per cento della popolazione residente nel 2012; il 45,72 per cento nel 2013; è di poco superiore al 50 per cento nel 2014.

La messa in opera del modello è stata facilitata dalla presenza in Toscana di medici di famiglia già organizzati in "medicine di gruppo" e cooperative mediche. Nonostante ciò,

[29] Con successiva delibera n. 355 del 22 marzo 2010, sono state esplicitate le definizioni operative di caso per le patologie croniche indicate dal PSR 2008-2010, e gli indicatori da utilizzare per la valutazione dell'attività dei moduli. Gli indicatori sono stati poi aggiornati dalla delibera 822 del 26 settembre 2011, che ha anche assegnato le risorse alle Aziende USL per l'ulteriore estensione della sanità di iniziativa a livello territoriale.

l'obiettivo regionale di pervenire ad una copertura totale degli assistiti entro il 2015 (v. delibera G.R. n. 1235/2012)non appare realistico.

Il modello prende attualmente in considerazione quattro patologie: scompenso cardiaco, pregresso ictus, BPCO e diabete.

Al momento attuale non vi sono sufficienti evidenze di un miglioramento dell'efficacia media della risposta assistenziale. Tuttavia alcuni indicatori, relativi alla minor frequenza dei ricoveri nei pazienti arruolati nella sanità d'iniziativa ed alla maggiore adesione ai protocolli di monitoraggio, presentano valori decisamente positivi: secondo i dati pubblicati dall'ARS, ad esempio, il tasso di ospedalizzazione per scompenso cardiaco per 100.000 residenti risulta diminuito fra il 2011 e il 2014; è invece aumentata la percentuale dei malati di diabete che hanno eseguito almeno una misurazione dell'emoglobina glicata; pure aumentata è la percentuale degli assistiti con BPCO in terapia con broncodilatatori[30].

Positiva è anche la valutazione di soddisfazione degli assistiti: un'indagine commissionata dalla Regione al Laboratorio Management e Sanità della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa ha rilevato, nei malati cronici arruolati nella sanità di iniziativa, una maggior capacità di gestione della malattia e una percezione di miglioramento del proprio stato di salute.

Il differente grado di copertura tra Aziende e la disomogeneità di applicazione tra i medici coinvolti (influenzata anche dai comportamenti prescrittivi preesistenti all'introduzione del modello) incidono tuttavia, per il momento, sulla possibilità di individuare tendenze evolutive di carattere generale. Per verificare l'incidenza del modello sugli andamenti generali degli indicatori di risultato e di processo è necessario attendere l'arruolamento di più ampie fasce di popolazione assistita (oltre l'attuale quota del 50 per cento) e il definitivo consolidamento a livello territoriale.

4.2.2. Le forme di aggregazione della medicina generale

Lo sviluppo della sanità d'iniziativa rende ancora più attuale la ridefinizione organizzativa della medicina generale già prevista nell'accordo integrativo regionale (v. la delibera G.R. n. 1231 del 28 dicembre 2012), che, recependo le indicazioni del vigente

[30] Dati Agenzia regionale di Sanità (ARS), sistema mARSupio, confronto tra gli anni 2011 e 2014. Le banche dati ARS sono costituite dai principali flussi informativi correnti del Sistema Sanitario Toscano e dai principali dati ISTAT sulla popolazione residente nei comuni toscani. L'ARS ha pubblicato nel novembre 2013 un Rapporto sull'impatto della sanità d'iniziativa.

Accordo Collettivo Nazionale del 27 settembre 2009, definisce nuovi modelli organizzativi della continuità assistenziale, sancendo il definitivo abbandono della modalità di esercizio isolato della professione. L'Accordo prevede due tipologie aggregative, che sviluppano ed estendono l'esperienza già realizzata con i moduli della sanità d'iniziativa: le Aggregazioni funzionali territoriali (AFT) e le Unità complesse di Cure primarie (UCCP).

Le prime costituiscono l'unità elementare di erogazione delle prestazioni mediche a livello territoriale. Si tratta di raggruppamenti monoprofessionali che coinvolgono, oltre ai medici di medicina generale, anche i medici di continuità assistenziale (l'ex guardia medica).

I compiti delle AFT riguardano il governo delle cure primarie sul territorio, l'assistenza ambulatoriale e domiciliare; la *governance* clinica nel settore della farmaceutica, della diagnostica, della specialistica, dei trasporti e degli ausili; la prevenzione*; l'empowerment* degli assistiti; la diagnostica di primo livello, secondo obiettivi concordati con le rispettive Aziende sanitarie, in base ai fabbisogni programmati della popolazione di riferimento. Il contributo dei medici di continuità assistenziale è indirizzato in particolare alla presa in carico dei pazienti ricoverati in reparti di cure intermedie o a bassa intensità assistenziale, oppure, in collaborazione con il medico di fiducia dell'assistito, all'assistenza dei pazienti in dimissione complessa, all'assistenza domiciliare dei pazienti oncologici e cardiovascolari e in generale alle attività (anche di piccola diagnostica) che hanno lo scopo di evitare ricorsi impropri agli ospedali e al pronto soccorso.

È previsto che ciascuna AFT territoriale abbia un medico coordinatore liberamente eletto dai medici che ne fanno parte. Nel 2014 sono state create 115 AFT (ciascuna composta da 20-25 MMG e 5-6 medici di continuità assistenziale), e sono stati eletti i rispettivi coordinatori. Il bacino di riferimento di ciascuna è di 30.000 abitanti.

Quanto alle UCCP, si tratta di un modello di presidio territoriale multi-professionale destinato ad ospitare in forma integrata i MMG insieme ad altri operatori del territorio (specialisti ambulatoriali, medici della continuità assistenziale, personale sanitario non medico, personale sociale, personale amministrativo), per garantire la fluidità dei percorsi e i necessari raccordi con gli altri servizi aziendali nella presa in carico del paziente cronico, anche complesso. Il nuovo Piano sociale e sanitario integrato prevede che siano istituite UCCP nelle realtà dove già sono presenti Case della Salute[31], oppure presso i presidi

[31] Le Case della salute rispondono all'esigenza di offrire una sede unica di immediata riconoscibilità a tutte le necessità assistenziali sul territorio. Esse si inseriscono nella rete dei servizi aziendali delle cure primarie,

ospedalieri di piccole dimensioni riconvertiti, o ancora in strutture messe a disposizione dai comuni, da cooperative mediche o dal volontariato.

Per l'istituzione delle Case della salute sono stati attivati finanziamenti per 22 milioni fra il 2010 e il 2014.

A fine 2014 sono attive 46 Case della salute (delle 100 circa previste a regime), distribuite in 22 delle 34 Zone-distretto. La popolazione assistita è in totale di quasi 400.000 persone. I medici di medicina generale coinvolti sono circa 320 (con un numero medio di 1.226 assistiti per medico). La seguente tabella espone il dettaglio per Zone.

Tab. 15 - Case della Salute attive. Anno 2014.

Zone	Case della Salute	Medici MMG coinvolti	Assistiti	N. assistiti per MMG
Lunigiana	2	15	19.643	1.310
Apuane	2	7	9.227	1.318
Valle del Serchio	2	17	18.080	1.064
Piana di Lucca	1	5	5.622	1.124
Pistoiese	3	12	12.068	1.006
Val di Nievole	2	20	26.750	1.338
Alta Val di Cecina	2	13	16.277	1.252
Val d'Era	1	15	19.488	1.299
Bassa Val di Cecina	2	9	12.150	1.350
Val di Chiana senese	1	8	9.000	1.125
Amiata senese e Val d'Orcia	2	11	12.093	1.099
Casentino	2	8	9.552	1.194
Val tiberina	1	4	4.350	1.088
Val di Chiana aretina	2	20	25.751	1.288
Aretina	3	21	24.843	1.183
Valdarno	1	7	7.486	1.069
Amiata grossetana	1	17	16.390	964
Fiorentina	1	2	2.395	1.198
Fiorentina Nord-Ovest	2	16	22.973	1.436
Empolese	5	38	49.106	1.292
Valdarno inferiore	2	11	14.387	1.308
Versilia	6	44	54.591	1.241
Totale	**46**	**320**	**392.222**	**1.226**

Fonte: ARS.

permettendo un collegamento funzionale, attraverso la definizione di specifici protocolli, con l'ospedale di riferimento, con le strutture di riabilitazione e di lungodegenza e con le strutture intermedie.

4.2.3. L'assistenza domiciliare integrata (ADI) e la residenzialità

Nella griglia dei LEA, risulta ormai superata la criticità rappresentata dall'insufficiente offerta assistenziale per l'ADI, che aveva determinato una valutazione di "adempiente con impegno" nel 2013 (con riferimento ai dati 2012)[32].

La percentuale di anziani in cure domiciliari ha raggiunto l'11,76 per cento (era il 2,31 per cento nel 2012; il 9,93 per cento nel 2013). Il numero di prese in carico è pari a 16.185, distribuite in quattro diversi livelli di intensità di cura. Il numero medio di accessi in assistenza domiciliare per persona presa in carico (considerato quale proxy del bisogno assistenziale e quindi della gravità) è di 4,29 x 1.000 residenti.

Al momento attuale, alcuni indicatori per le attività di assistenza domiciliare sono valorizzati nell'ambito del sistema di valutazione delle performance del laboratorio MeS. Manca tuttavia un set di indicatori sistemico di monitoraggio, in termini non solo di copertura rispetto al fabbisogno reale, ma anche di qualità e appropriatezza delle prestazioni erogate.

Tra gli indicatori disponibili, vale la pena di segnalare: il rispetto dei tempi di attesa (il tempo medio tra la segnalazione e la prima erogazione è di 15,28 giorni, a fronte di un tempo previsto dalla normativa regionale in 30 giorni successivi alla definizione del piano di assistenza programmato); il numero medio di operatori di diversa tipologia per ogni assistito (1,5 persone, considerato come proxy della complessità dell'intervento); la presenza di una scheda di valutazione multidimensionale nei casi di anziani non autosufficienti in cure domiciliari (la media regionale è di 9,24 per cento, a fronte di un valore di 6,27 nel 2013; sotto tale valore si collocano le aziende Usl 12 Viareggio, 2 Lucca, 6 Livorno e 10 Firenze).

È appena il caso di sottolineare che l'assistenza domiciliare rappresenta uno degli elementi portanti non solo del sostegno alla non autosufficienza, ma anche della continuità assistenziale ospedale-territorio (dimissione protetta) e delle cure palliative domiciliari, che attengono alla componente territoriale dell'assistenza.

---

[32] Con il termine ADI ci si riferisce agli interventi caratterizzati dall'integrazione tra professionisti dell'area sanitaria e dell'area sociale oppure tra professionalità diverse dell'area sanitaria, erogati a domicilio del paziente sulla base di un progetto condiviso di assistenza e cura (e pertanto distinti dalla semplice assistenza domiciliare monoprofessionale e monoprestazionale). Naturalmente, i valori riscontrabili sul territorio regionale sono più elevati se si considera l'Assistenza domiciliare "generica": i casi trattati (cioè i casi che hanno avuto almeno una erogazione nell'anno di riferimento, come registrati nel sistema informativo regionale) passano da17.259 del 2012 a 659.208 nel 2013 a 98.006 nel 2014. V'è tuttavia qualche incertezza sui numeri, che sono parzialmente diversi se si guarda ai flussi registrati dal sistema informativo del Ministero della salute (di un 30 per cento inferiori) e a quelli alimentati dalle aziende sanitarie (di un 30 per cento superiori).

Per misurare la continuità di assistenza tra ospedale e cure territoriali, tre indicatori possono rivelarsi particolarmente significativi.

Il primo è la percentuale di ricoveri con degenza superiore a 30 giorni x 1.000 residenti (che possono essere considerati sintomatici di ricoveri per ragioni "sociali", in alternativa all'accoglienza sul territorio). Il valore medio regionale è pari allo 0,55 per cento (con le Aziende Usl 7 Si, 11 Empoli, 1 Massa e 4 Prato superiori allo 0,60 e l'azienda Usl 3 Pistoia superiore allo 0,80).

Il secondo indicatore è il tasso di dimissioni con richiesta di attivazione di ADI ogni 100.000 residenti (che dà conto di quanto l'ospedale sia attivo nel segnalare il bisogno di cure domiciliari) Il valore rilevato è di 170,14 casi per 100.000 abitanti (non risulta per ora un valore di riferimento regionale).

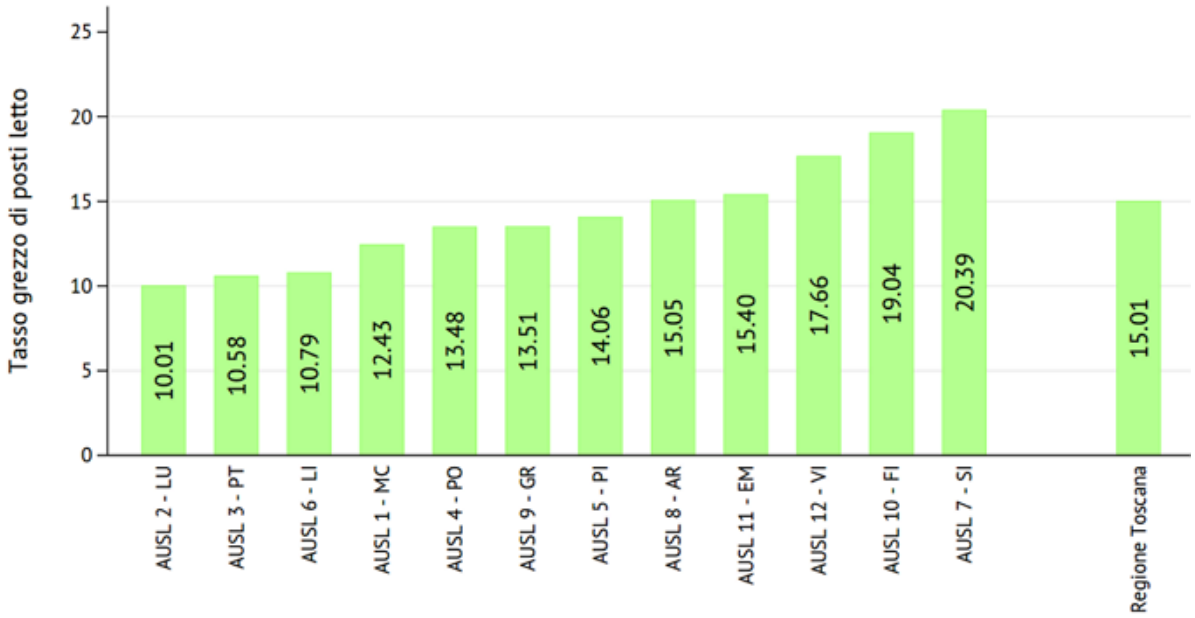
Il terzo indicatore è la percentuale di pazienti ultrasettantacinquenni dimessi dall'ospedale a domicilio con almeno un accesso domiciliare nei due giorni successivi. Il valore medio regionale è pari a 9,91 per cento; si situano al di sotto di tale soglia le aziende Usl 12 Viareggio, 10 Firenze, 4 Prato, 2 Lucca e 5 Pisa.

Per quanto riguarda invece la capacità di offerta residenziale, la delibera n. 496 del 25 giugno 2013 ha preso atto dei risultati della fase pilota di mappatura e valutazione della qualità, condotta su un campione di oltre 60 residenze individuate su base volontaria, ed ha deciso di estendere il censimento a tutte le strutture regionali.

La successiva fase ha censito 291 residenze, ovvero il 90% di quelle presenti sul territorio toscano (una copertura totale è stata raggiunta nelle aziende Usl di Empoli, Viareggio e Pisa) ed ha permesso di conoscere le caratteristiche dell'offerta residenziale sul territorio.

La dotazione di posti letto complessivamente autorizzati nelle residenze mappate risulta essere pari a 13.398 (pari a 15,01 posti letto ogni 1.000 residenti ultrasessantacinquenni). La distribuzione territoriale è diversificata (v. tabella seguente).

Fig. 3 - Tasso grezzo di posti letto residenziali autorizzati x 1.000 abitanti ultrasessantacinquenni.



Fonte: Report Mappatura RSA 2013 - Laboratorio MeS.

I posti letto sono collocati principalmente in strutture private (oltre il 61 per cento dei posti, distribuiti tra strutture profit e non profit, a fronte di un dato nazionale del 70 per cento). Le strutture pubbliche si dividono la restante quota in maniera pressoché equivalente: il 12,1 per cento è rappresentato dalle Aziende pubbliche di servizi alla persona (APSP); il 13 per cento da strutture comunali; il 13,7 per cento da strutture aziendali.

L'offerta di posti letto convenzionati con il sistema sanitario regionale, destinati agli assistiti non autosufficienti, è di 9.885 unità, pari al 73,8 per cento dell'offerta residenziale complessiva (11 posti letto ogni 1.000 residenti ultrasessantacinquenni). La maggior parte dei posti letto risulta essere convenzionata per il modulo base (non autosufficienza stabilizzata); il modulo motorio risulta attivato in 6 Aziende per un totale di 67 posti letto (Aziende Usl 5 Pisa, 11 Empoli, 8 Arezzo, 4 Prato, 10 Firenze e 12 Viareggio); il modulo cognitivo comportamentale è attivato dappertutto, tranne che presso l'Azienda Usl 1 Massa, per un totale di 616 posti letto; il modulo vegetativo è assente nelle Aziende Usl 2 Lucca, 4 Prato e 7 Siena (i posti letto sono in totale 110).

I posti letto convenzionati per le cure intermedie sono 69 (ovvero lo 0,52 per cento dei posti letto autorizzati), e si trovano in sette delle 12 Aziende Usl presenti sul territorio. Il 22,4 per cento dei posti letto autorizzati (1.721 posti letto per anziani non autosufficienti e 1.256 per autosufficienti) sono a libero mercato.

L'occupazione dei posti letto è mediamente del 91 per cento. La percentuale si abbassa (88 per cento) se si tratta di residenze private del settore profit e aumenta fino al 95 per cento se si tratta di residenze gestite dalle Aziende Usl.

Le tariffe applicate nelle 263 residenze convenzionate sono molto disomogenee, in relazione alla tipologia di struttura: la quota media sociale è di poco più di 50 euro, con una fortissima variabilità (da un minimo di 29,17 euro ad un massimo di 103,45).

La quota sanitaria del modulo base, nel quale si concentra la maggior parte degli assistiti, è pari a 52,32 euro secondo le indicazioni regionali.

La fornitura dei farmaci avviene nel 33,8 per cento dei casi attraverso distribuzione diretta, nel 6,8 per cento attraverso farmacie convenzionate e nel 59,3 per cento con modalità mista (diretta e indiretta).

In media il 65 per cento del personale appartiene ai ruoli dell'assistenza di base; il 15 per cento sono infermieri; il restante 20 per cento è coperto da amministrativi, animatori, fisioterapisti.

In media il 69 per cento dei medici di medicina generale effettua accessi programmati ai propri assistiti. La trasmissione dei progetti assistenziali personalizzati (PAP) da parte della Zona distretto presenta una notevole disomogeneità territoriale: da un minimo del 4 per cento nell'Azienda 5 Pisa, fino alla copertura dell'80 per cento a Firenze.

Il 75 per cento delle RSA eroga servizi ulteriori rispetto a quello residenziale (centri diurni, trasporti, lavanderie, ecc.).

La cartella sanitaria informatizzata è presente nel 18,6 per cento delle strutture, ed in particolare nel 5,7 per cento delle residenze a gestione aziendale e nel 39,3 per cento delle APSP. Manca invece praticamente ovunque una piattaforma condivisa di comunicazione a distanza con Aziende Usl e Zone-distretto (ad eccezione delle Aziende Usl 2 Lucca e 4 Prato). La diffusione di Internet è ancora molto limitata: nelle varie aziende, la percentuale di strutture prive di una connessione fruibile dagli ospiti va dal 45 al 70 per cento.

4.3. L'assistenza ospedaliera

4.3.1. La struttura di offerta

Nel percorso di razionalizzazione, già avviato da qualche anno e oggi confermato nelle sue linee strategiche dal nuovo Piano sanitario, un ruolo centrale è stato riservato alla

riorganizzazione della rete di offerta ospedaliera ed al miglioramento dell'efficienza e dell'appropriatezza del suo utilizzo.

A metà 2015, il numero di posti letto totali presso strutture ospedaliere pubbliche o enti privati accreditati è di 12.694, in calo di 1.179 unità rispetto al 2012. Ciò determina un valore di 3,4 posti letto per 1.000 abitanti (di cui 2,9 collocati presso strutture pubbliche) e consente alla Regione di situarsi agevolmente entro la soglia massima prevista prima dal d.l. n. 158/2012 (cd. decreto Balduzzi), e oggi dal nuovo Regolamento per la definizione degli standard ospedalieri (decreto n. 70/2015): 3,7 posti letto ogni 1.000 abitanti, di cui 0,7 per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie.

Tab. 16 - Posti letto totali per Azienda (strutture di ricovero pubbliche ed equiparate e case di cura private accreditate).

	2012		TOT 2012	2013		TOT 2013	2014		TOT 2014
	PL pubblici	PL privati accreditati	PL totali (pub + pri accred.)	PL pubblici	PL privati accreditati	PL totali (pub + pri accred.)	PL pubblici	PL privati accreditati	PL totali (pub + pri accred.)
101 Ae. USL 1 di Massa Carrara	545	26	571	543	26	569	504	45	549
102 Ae. USL 2 di Lucca	556	171	727	538	161	699	555	171	726
103 Ae. USL 3 di Pistoia	695	32	727	680	32	712	658	32	690
104 Ae. USL 4 di Prato	733	77	810	612	79	691	557	79	636
105 Ae. USL 5 di Pisa	446	40	486	417	40	457	427	39	466
106 Ae. USL 6 di Livorno	906	16	922	767	16	783	767	20	787
107 Ae. USL 7 di Siena	417	40	457	368	40	408	363	40	403
108 Ae. USL 8 di Arezzo	888	128	1.016	881	148	1.029	842	145	987
109 Ae. USL 9 di Grosseto	602		602	544		544	526		526
110 Ae. USL 10 di Firenze	1.065	1.173	2.238	1.058	1.049	2.107	1.030	1.093	2.123
111 Ae. USL 11 di Empoli	476	60	536	495	60	555	421	60	481
112 Ae. USL 12 di Viareggio	423	192	615	397	192	589	401	166	567
901 A.O. Pisana	1.484		1.484	1.444		1.444	1.281		1.281
902 A.O. Senese	789		789	755		755	753		753
903 A.O. Careggi	1.515		1.515	1.495		1.495	1.356		1.356
904 A.O. Meyer	226		226	232		232	245		245
907 Fondaz. G. Monasterio	152		152	118		118	118		118
	11.918	1.955	13.873	11.344	1.843	13.187	10.804	1.890	12.694

Fonte: Regione Toscana - D.G. Diritti di Cittadinanza e Coesione sociale su dati flussi ministeriali aggiornati al 3 giugno 2015.

La riduzione constatata nel triennio è frutto di un'analisi del fabbisogno di posti letto basata sull'intensità del loro utilizzo (tasso di occupazione[33]). La presenza di letti sotto-utilizzati è infatti generatrice di inefficienza e di costi di gestione addizionali. L'obiettivo tendenziale per il tasso di occupazione a livello regionale è stato posto all'85 per cento[34], da accompagnarsi allo sviluppo di soluzioni organizzative alternative per la fase post-acuzie. Il tasso di occupazione medio dei posti letto per acuti in Toscana è pari attualmente a

[33] Il tasso di occupazione indica il numero di posti letto occupati sul totale dei posti letto nell'anno. Esso è espresso dal seguente rapporto: giornate di degenza totali fratto il numero di posti letto per 365.
[34] Cfr delibera 1235/2012. Lo standard minimo assunto come efficiente dalla Regione è dell'80 per cento per i ricoveri urgenti e del 90 per cento per i ricoveri programmati.

79,76 per cento (era pari a 78,26 nel 2012), e lascia dunque supporre la possibilità di ulteriori margini di riduzione.

La struttura di offerta è stata interessata anche da importanti trasformazioni organizzative.

L'area medica ha così assunto una connotazione più marcata nel senso del ricovero di acuti ad elevato livello di gravità e complessità. Va in questa direzione il processo di riconversione dei "piccoli ospedali", e la loro trasformazione nei nuovi modelli di offerta territoriale, con la creazione di moduli di degenza a bassa intensità, di ospedali di comunità, di strutture "cerniera" tra l'ospedale per acuti e il territorio o tra l'ospedale e il domicilio del paziente, come è il caso per le "cure intermedie"[35].

Posti letto dedicati alle cure intermedie risultano istituiti non solo negli ospedali di piccole dimensioni, ma anche in specifiche aree degli ospedali di maggiori dimensioni, o in strutture accreditate ai sensi della l.r. n. 82/2009 e del Regolamento 29/2010 (in particolare RSA riorganizzate a questo fine). Nel 2013, i posti letto dedicati alle cure intermedie erano 1.048; a fine 2014 i posti attivi erano 1.317. A regime, sono previsti ulteriori 124 posti entro il 2015 e 155 posti entro il 2016.

Quanto all'area chirurgica, essa si sta orientando verso la specializzazione delle strutture e la loro messa in rete, così da evitare la dispersione numerica della casistica tra i presidi. In questo senso vanno lette, ad esempio, le due recenti delibere G.R. (nn. 272 del 31 marzo 2014 e 982 del 10 novembre 2014) che hanno definito le modalità di implementazione rispettivamente della rete dei Centri di senologia e della rete di cura del carcinoma prostatico, stabilendo requisiti organizzativi e assistenziali delle Unità di cura dedicate, in modo tale da assicurare, grazie alla gestione di un volume minimo di casistica e all'aggregazione di competenze multidisciplinari, l'appropriatezza dei percorsi diagnostico-terapeutici, la tempestività dell'intervento chirurgico e il miglior esito delle prestazioni assistenziali. Ciò si traduce anche in economie per il sistema nel complesso, poiché evita il ricorso a consulenze multiple e a trattamenti inadeguati.

---

[35] Con tale espressione si designano i servizi extra-ospedalieri residenziali a valenza sanitaria, destinati a pazienti dimessi dall'ospedale, ma con esigenze più complesse di quelle offerte dai servizi territoriali, o con insufficienti garanzie di supporto familiare (funzione sub-acuta in dimissione), oppure a soggetti di provenienza territoriale con problemi cronici riacutizzati - come i pazienti arruolati nel Chronic Care Model - di cui si vuole evitare l'ospedalizzazione (funzione sub-acuta in ingresso). Si tratta di un tipo di degenza ad alta intensità assistenziale infermieristica in grado di garantire la continuità assistenziale nei pazienti (soprattutto anziani) dimessi dall'ospedale che hanno già superato la fase acuta della malattia e sono quindi stabilizzati clinicamente, ma ancora in una condizione tale da non poter essere assistiti al proprio domicilio.

Sono pure in atto processi di riconfigurazione organizzativa dell'ospedale, secondo il modello detto per intensità di cura. Esso riguarda in particolare quegli ospedali che, caratterizzati da una casistica ad elevato livello di complessità, vengono collocati in strutture di nuova costruzione, e si organizzano secondo assetti operativi riconducibili al concetto dei letti suddivisi per aree funzionali (area medica, area chirurgica, area materno-infantile). Così, nei quattro nuovi Ospedali (Prato, Pistoia, Lucca e Apuane), le aree di degenza non sono più divise rigidamente per specialità, ma per intensità (alta, media, bassa) del bisogno clinico e assistenziale, ciò che determina una conseguente ridefinizione dell'organizzazione interna, anche del personale. Il livello di intensità alta comprende le degenze intensive e sub-intensive (rianimazione, stroke unit); il livello di intensità media comprende le degenze per acuti suddivise per aree funzionali; il livello di intensità basso è dedicato ai pazienti post-acuti. Un primo studio osservazionale condotto dall'ARS sui nuovi ospedali già attivi riporta risultati positivi per tale modello in termini di esiti clinici, tassi di ospedalizzazione e ricadute sulla medicina extra-ospedaliera.

4.3.2. L'attività di ricovero

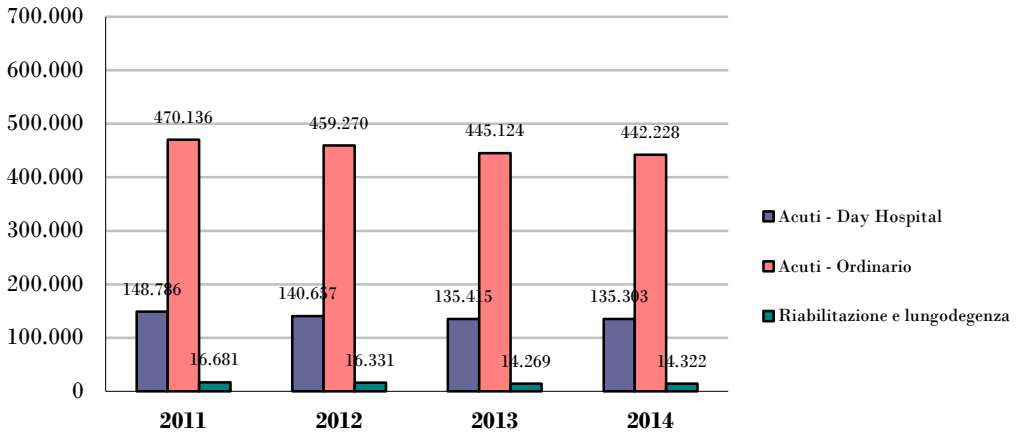
La seguente tabella consente di valutare l'andamento dell'attività di ricovero in Toscana nell'ultimo quadriennio. I dati (espressi con grafico a colonne per una più immediata lettura) mostrano una generale diminuzione del volume di attività erogata, per tutti i regimi di ricovero.

Tab. 17 - Dimissioni ospedaliere erogate in Toscana per tipologia di ricovero. Anni 2011-2014.

Tipologia ricovero	2011		2012		Variaz. % 2011/2012	2013		Variaz. % 2012/2013	2014		Variaz. % 2013/2014	Variaz. % 2011/2014
Acuti - Day Hospital	148.786	23,4%	140.657	22,8%	-5,5%	135.415	22,8%	-3,7%	135.303	22,9%	-0,1%	-9,1%
Acuti - Ordinario	470.136	74,0%	459.270	74,5%	-2,3%	445.124	74,8%	-3,1%	442.228	74,7%	-0,7%	-5,9%
Riabilitazione e l. degenza	16.681	2,6%	16.331	2,7%	-2,1%	14.269	2,4%	-12,6%	14.322	2,4%	0,4%	-14,1%
Totale	**635.603**	**100%**	**616.258**	**100%**	**-3,0%**	**594.808**	**100%**	**-3,5%**	**591.853**	**100%**	**-0,5%**	**-6,9%**

Fonte: Regione Toscana.

Fig. 4 - Dimissioni ospedaliere in Toscana fra il 2011 e il 2014 per tipologia di ricovero.



Fonte: Regione Toscana. D.G. Diritti di cittadinanza e Coesione sociale.

Si evidenzia in particolare una riduzione del 6,88 per cento del numero delle dimissioni (-43.750 in valore assoluto), da attribuirsi essenzialmente all'impulso del regolatore regionale verso il trasferimento delle prestazioni dal *setting* ospedaliero a quello territoriale.

La riduzione complessiva, più marcata all'inizio del periodo, conosce una decelerazione tra il 2013 ed il 2014. Con riferimento ai ricoveri per acuti, i DH diminuiscono fra il 2011 e il 2014 del 9,1 per cento, ma solo dello 0,1 per cento nell'ultimo biennio (il che è probabilmente indicativo di un arresto dello spostamento dell'attività diurna verso regimi alternativi di assistenza specialistica ambulatoriale, a meno di più radicali interventi di tipo organizzativo sugli assetti assistenziali). E' sensibile la flessione a carico dei ricoveri ordinari (-5,9 per cento nel periodo; -0,7 nell'ultimo biennio) che, considerata la loro incidenza sul totale complessivo dei ricoveri, è questo il fattore che determina l'andamento generale della curva.

La riabilitazione e lungodegenza diminuiscono del 14,1 per cento nel periodo considerato, il picco di diminuzione si registra tra il 2012 ed il 2013.

La composizione dell'attività di ricovero rimane pressoché invariata fra le tipologie: la quota di DH è intorno al 23 per cento, i ricoveri ordinari intorno al 74,5 per cento, riabilitazione e lungodegenza intorno al 2,5 per cento, con lievi oscillazioni di segno opposto che non alterano la sostanziale stabilità delle quote rispettive.

La maggioranza dei ricoveri ordinari viene erogata dagli istituti pubblici, ed in particolare dagli ospedali a gestione diretta (55,2 per cento). A conferma delle

caratteristiche del sistema regionale sotto il profilo organizzativo, la quota del privato accreditato è limitata all'8,6 per cento nel 2014 (in lieve crescita rispetto all'8,1 per cento del 2011, soltanto a causa del minor numero di dimissioni erogate dal pubblico) e riguarda essenzialmente la riabilitazione e la lungodegenza.

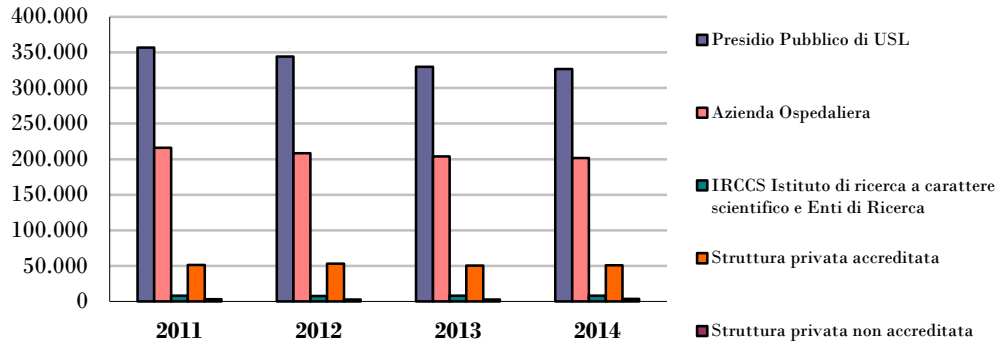
Le tabelle seguenti illustrano l'andamento nel tempo della distribuzione dei dimessi per tipologia di struttura.

Tab. 18 - Dimissioni ospedaliere erogate in Toscana per tipologia di erogatore.

Tipologia erogatore	2011		2012		2013		2014	
Presidio Pubblico di USL	356.612	56,1%	344.189	55,9%	329.514	55,4%	326.767	55,2%
Azienda Ospedaliera	216.128	34,0%	208.180	33,8%	203.615	34,2%	201.765	34,1%
IRCCS Istituto di ricerca a carattere scientifico e Enti di Ricerca	8.360	1,3%	7.981	1,3%	8.201	1,4%	8.379	1,4%
Struttura privata accreditata	51.455	8,1%	53.130	8,6%	50.580	8,5%	51.089	8,6%
Struttura privata non accreditata	3.048	0,5%	2.778	0,5%	2.898	0,5%	3.853	0,7%
Totale	**635.603**	**100,0%**	**616.258**	**100,0%**	**594.808**	**100,0%**	**591.853**	**100,0%**

Fonte: Regione Toscana.

Fig. 5 - Dimissioni ospedaliere per tipologia erogatore.



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

La "capacità di governo" della domanda ospedaliera è espressa dall'indicatore "tasso di ospedalizzazione per i ricoveri acuti" (che dà conto dei miglioramenti di efficienza conseguiti attraverso l'appropriatezza dell'ambito di cura).

I dati del quadriennio mostrano un andamento decisamente orientato verso l'obiettivo regionale dei 120 ricoveri per 1.000 abitanti[36]. Il tasso di ospedalizzazione standardizzato[37]

[36] Cfr. delibera G.R. n. 1235/2012. Il valore di riferimento nazionale, inizialmente stabilito dal d.l. 95/2012, è stato oggi confermato dal decreto 2 aprile 2015, n. 70, Regolamento recante definizione degli standard

per acuti è sceso infatti fra il 2011 ed il 2014 da 144,90 a 132,73 ricoveri per 1.000 abitanti, mostrando tuttavia un trend di riduzione lievemente decrescente nel tempo (-3,88 per cento fra il 2011 e il 2012; -2,36 per cento fra il 2012 e il 2013).

Tab. 19 - Tasso di ospedalizzazione acuti per 1.000 residenti.

Aziende	Tasso di ospedalizzazione acuti per 1.000 residenti standardizzato per età e sesso							Tasso di ospedalizzazione standardizzato ricoveri ordinari acuti per 1.000 residenti						
	2011	2012	2013	2014	Diff. % 2012/ 2011	Diff. % 2013/ 2012	Diff. % 2013/ 2014	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	Diff. % 2012/ 2011	Diff. % 2013/ 2012	Diff. % 2013/ 2014
Toscana	**144,9**	**139,49**	**136,15**	**132,73**	**-3,88%**	**-2,39%**	**-2,51%**	***99,08***	***95,89***	***98,69***	***96,19***	***-3,22%***	**2,92%**	**-2,53%**
Ausl 1 Massa	152,68	141,49	136,61	136,61	-7,91%	-3,45%	0,00%	*107,12*	*101,76*	*104,78*	*103,96*	*-5,00%*	2,97%	-0,78%
Ausl *2* Lucca	141,35	136,52	132,28	127,82	-3,54%	-3,11%	-3,37%	*99,94*	*97,67*	*99,86*	*96,09*	*-2,27%*	2,24%	-3,78%
Ausl 3 Pistoia	144,46	138,26	134,15	134,51	-4,48%	-2,97%	0,27%	*100,77*	*96,64*	*100,95*	*101,57*	*-4,10%*	4,46%	0,61%
Ausl 4 Prato	153,15	151,30	140,85	138,73	-1,22%	-6,91%	-1,51%	*101,98*	*101,7*	*98,02*	*98,32*	*-0,27%*	-3,62%	0,31%
Ausl 5 Pisa	145,39	135,64	135,66	131,67	-7,19%	0,01%	-2,94%	*99,16*	*95,79*	*100,87*	*99,2*	*-3,40%*	5,30%	-1,66%
Ausl 6 Livorno	138,41	130,87	127,44	123,68	-5,76%	-2,62%	-2,95%	*95,87*	*90,1*	*93,03*	*90,69*	*-6,02%*	3,25%	-2,52%
Ausl 7 Siena	139,55	136,5	135,98	130,76	-2,23%	-0,38%	-3,84%	*98,46*	*95,23*	*98,94*	*94,64*	*-3,28%*	3,90%	-4,35%
Ausl 8 Arezzo	140,38	136,82	135,30	130,78	-2,60%	-1,11%	-3,34%	*99,48*	*97,26*	*100,98*	*97,32*	*-2,23%*	3,82%	-3,62%
Ausl 9 Grosseto	132,12	123,92	125,33	122,8	-6,62%	1,14%	-2,02%	*93,15*	*88,73*	*94,65*	*92,31*	*-4,75%*	6,67%	-2,47%
Ausl 10 Firenze	152,56	149,90	145,50	141,98	-1,77%	-2,94%	-2,42%	*97,75*	*96,24*	*99,37*	*96,43*	*-1,54%*	3,25%	-2,96%
Ausl 11 Empoli	138,22	133,86	133,55	129,2	-3,26%	-0,23%	-3,26%	*95,9*	*93,05*	*97,11*	*92,27*	*-2,97%*	4,36%	-4,98%
Ausl 12 Viareggio	149,65	141,63	132,26	124,17	-5,66%	-6,62%	-6,12%	*109,32*	*102,09*	*96,39*	*91,84*	*-6,61%*	-5,58%	-4,72%
Area vasta N-O	**144,48**	**136,2**	**132,5**	**128,6**	**-6,08%**	**-2,72%**	**-2,94%**	***100,96***	***96,31***	***98,55***	***96,11***	***-4,61%***	**2,33%**	**-2,48%**
Area vasta Centro	**148,98**	**145,5**	**140,75**	**138,14**	**-2,39%**	**-3,26%**	**-1,85%**	***98,55***	***96,51***	***98,9***	***96,89***	***-2,07%***	**2,48%**	**-2,03%**
Area vasta S-E	**137,92**	**133,25**	**132,85**	**128,63**	**-3,50%**	**-0,30%**	**-3,18%**	***97,41***	***94,28***	***98,58***	***95,06***	***-3,21%***	**4,56%**	**-3,57%**

Fonte: Laboratorio Management e Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

I dati di dettaglio aziendale, riferiti al quadriennio, mostrano un calo generalizzato sul territorio regionale, con variazioni più marcate tra il 2013 e il 2014 per le Aziende Usl 7 Siena (-3,84 per cento), 2 Lucca (-3,37 per cento), 8 Arezzo (-3,34 per cento) e soprattutto 12 Viareggio (-6,12 per cento). Quest'ultima Azienda aveva già fortemente ridotto il proprio tasso di ospedalizzazione nei due anni precedenti (-5,66 per cento fra il 2011 e il 2012; -6,62 per cento fra il 2012 e il 2013), e pertanto è quella che presenta la diminuzione più evidente nel periodo. Le Aziende Usl 1 Massa, 3 Pistoia, e 4 Prato manifestano invece una minor tendenza a scendere, nel quadriennio, rispetto alle altre realtà aziendali. Nel 2014 resta nettamente al di sopra della media regionale anche l'Azienda Usl 10 Firenze.

qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera in 160 ricoveri per 1.000 abitanti, di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni.

[37] La standardizzazione, effettuata per età e per sesso, consente di depurare il dato grezzo dall'effetto della diversa composizione della popolazione e rende pertanto confrontabili tra loro i valori delle singole aziende. La popolazione standard è la popolazione residente in Italia, anno 2011.

Va detto peraltro che i valori iniziali al 2011 sono piuttosto divaricati: le Aziende Usl 1 MS, 4 PO e 10 FI superavano i 152 ricoveri x 1.000 residenti; l'Azienda Usl 9 GR era già vicina, nel 2011, al valore-obiettivo dei 120 ricoveri (al quale ancor più si approssima nel 2014). Salvo che per le Aziende Usl 4 Prato e 12 Viareggio, le maggiori riduzioni non sono legate ai livelli di partenza più elevati, ciò che lascia presumere l'esistenza di ulteriori spazi di razionalizzazione organizzativa, sia interni che esterni all'ospedale (servizi sanitari territoriali).

L'esame del solo tasso di ospedalizzazione per ricoveri ordinari indica che sono attribuibili essenzialmente ai movimenti di quest'ultimo tanto il buon risultato dell'Azienda Usl 12 Viareggio (con un calo medio del 5,6 per cento nel quadriennio considerato), quanto i risultati meno soddisfacenti delle Aziende Usl 1, 3 e 4, già segnalati.

A questi risultati si associa un miglioramento dell'efficienza dell'attività di ricovero, giacché, secondo i dati del Laboratorio MES per il 2014, si riducono sia la degenza media generale, sia le giornate di degenza media preoperatoria per interventi chirurgici programmati (gli esami preliminari all'operazione dovendo normalmente essere eseguiti in regime ambulatoriale, e non in regime di ricovero): fra il 2013 e il 2014, la prima passa da 3,95 a 3,84 giorni (pur mostrando una variabilità tra Aziende piuttosto marcata); la seconda passa da 0,5 a 0,45 giorni (in modo equamente distribuito tra tutte le strutture).

4.3.3. L'appropriatezza dei ricoveri per l'area medica e chirurgica

L'appropriatezza dei ricoveri erogati nell'area medica viene rappresentata dal Laboratorio MeS attraverso un indicatore generale, il cui valore è determinato dalla media dei punteggi relativi ai quattro indicatori seguenti:

- percentuale di raggiungimento degli standard fissati a livello regionale per i DRG LEA medici[38] (che segnala la capacità di adeguamento del sistema, in termini di propensione al ricovero, per i DRG considerati);
- percentuale di ricoveri ordinari medici da 0 a 2 giorni (da considerarsi come ricoveri evitabili, almeno in parte, attraverso il potenziamento dei servizi sul territorio);

[38] Ci si riferisce a quei DRG medici per i quali il ricovero rappresenta un profilo assistenziale potenzialmente inappropriato, in quanto la relativa casistica può essere trattata sul territorio, dal medico di famiglia o dallo specialista, con identico beneficio per il paziente e minore impiego di risorse per il sistema. I DRG medici considerati nell'indicatore (in tutto 72) sono quelli elencati nella delibera G.R. n. 1163/2011 (sulla base del Patto per la Salute 2010-2012). Poiché l'obiettivo primario è di contenere i volumi di attività di ricovero, per ciascuno di questi DRG medici, la Regione ha indicato la soglia ammissibile del tasso di ospedalizzazione (che assume valore di standard di riferimento).

- percentuale di ricoveri in DH medico con finalità diagnostica (che si traducono in un uso inappropriato dei posti letto riservati alla degenza);
- percentuale dei ricoveri medici prolungati oltre la durata massima statisticamente attesa per motivi clinici (una degenza protratta nel tempo lascia presumere sia un'inefficienza da parte dell'ospedale, sia una scarsa integrazione tra ospedale e territorio, che dovrebbe invece offrire valide alternative alla permanenza in ospedale dei pazienti "fragili").

I valori per il 2014 sono i seguenti:

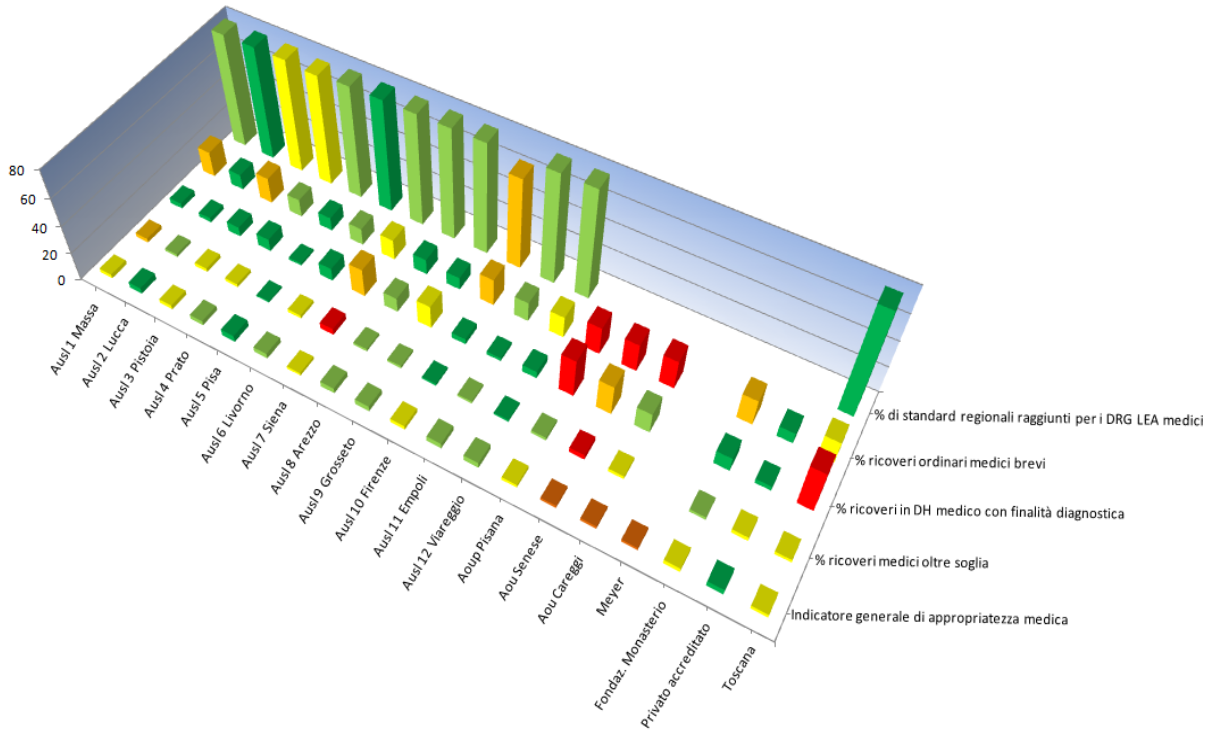
Tab. 20 - Indicatori di appropriatezza medica - anno 2014.

Azienda	Indicatore generale di appropriatezza medica	% ricoveri in DH medico con finalità diagnostica	% ricoveri ordinari medici brevi	% ricoveri medici oltre soglia	% di standard regionali raggiunti per i DRG LEA medici
Azienda USL 1 Massa	2,91	3,75	18,06	2,9	83,82
Azienda USL 2 Lucca	4,19	3,15	10,89	2,07	97,1
Azienda USL 3 Pistoia	2,85	6,94	18,42	2,45	80
Azienda USL 4 Prato	3,26	8,76	12,52	2,28	78,26
Azienda USL 5 Pisa	4,51	1,63	9,44	1,09	91,3
Azienda USL 6 Livorno	3,67	9,09	11,99	2,35	92,75
Azienda USL 7 Siena	2,02	20,12	14,54	4,41	85,51
Azienda USL 8 Arezzo	3,78	10,21	10,96	1,7	86,96
Azienda USL 9 Grosseto	3,58	16,44	8,87	1,78	85,71
Azienda USL 10 Firenze	2,84	3,85	19,45	1,43	65,71
Azienda USL 11 Empoli	3,7	2,27	13,96	1,72	84,29
Azienda USL 12 Viareggio	3,87	5,06	15,45	1,35	89,86
AOU Pisana	2,11	27,5	20,08	2,15	0
AOU Senese	1,71	21,41	20,23	3,56	0
AOU Careggi	1,95	14,47	21,07	2,19	0
Ospedale Meyer	1,7	0	0	0	0
Fondaz. Monasterio	2,84	10	18,9	2,07	0
Privato accreditato	4,02	3,2	7,77	2,81	0
Toscana	2,36	30,73	15,95	2,18	92,86

Fonte: Laboratorio Management e sanità, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

La situazione delle aziende può essere percepita in modo immediato guardando al grafico seguente, in cui i colori dal verde al rosso esprimono la minore o maggiore distanza rispetto ai valori considerati adeguati.

Fig. 6 - Posizionamento delle aziende in relazione agli indicatori di appropriatezza medica.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Laboratorio MeS.

Con riferimento all'indicatore relativo ai DRG LEA medici, la rappresentazione grafica della situazione delle Aziende segnala un positivo generale adeguamento a livello regionale, meno soddisfacente però per le Aziende Usl 3 Pistoia, 4 Prato e 10 Firenze.

Quanto ai ricoveri medici brevi, la media regionale raggiunge un valore del 15,95 per cento sul totale dei ricoveri medici ordinari. Tale risultato potrebbe essere migliorato ove si modificassero i comportamenti delle tre Aziende ospedaliere maggiori, che esprimono valori ancora lontani dalla media regionale. Margini di manovra sembrano sussistere anche con riferimento alle criticità constatabili presso le Aziende Usl 1 Massa, 3 Pistoia e 10 Firenze.

La percentuale dei ricoveri diagnostici deve essere valutata rispetto all'obiettivo posto dalla Regione alle aziende, che è del 10 per cento massimo sul totale dei ricoveri[39]. La differenza tra aziende è marcata, con l'Azienda Usl 5 Pisa addirittura all'1,63 per cento, mentre risultati più critici si registrano a carico delle Aziende Usl 7 Siena e delle AOU Pisana e senese (rispettivamente al 20,12; al 27,50 e al 21,41 per cento). Resta al di sopra del target anche l'AOU Careggi (14,47 per cento). La presenza di valori molto ridotti

[39] La percentuale rilevata a livello regionale (30,73 per cento) è fortemente influenzata dal dato relativo all'ospedale per l'infanzia Meyer, che è però determinato dalle particolari caratteristiche dei pazienti pediatrici, e pertanto non può essere confrontato in modo omogeneo con le altre realtà.

dell'indicatore in alcune realtà della Regione dà la misura delle ulteriori possibilità di adattamento del sistema.

Il miglioramento dei risultati in materia di ricoveri diagnostici richiede però un radicale cambiamento organizzativo. Negli intendimenti della Regione, esso è soprattutto affidato all'attivazione della modalità assistenziale del "day service ambulatoriale", presso il quale si vuole spostare una quota significativa delle prestazioni attualmente erogate in regime ospedaliero diurno (DH) che, esigendo comunque un livello elevato di coordinamento clinico-organizzativo e di concentrazione temporale, non possono essere erogate attraverso il regime tradizionale di assistenza specialistica ambulatoriale[40].

Per quanto riguarda l'andamento dell'indicatore relativo ai ricoveri medici oltre soglia, che mostra un valore di 2,18 per cento a livello regionale sul totale dei ricoveri medici, sono due le aziende– l'Azienda Usl 7 Siena e l'AOU senese – che presentano valori decisamente superiori rispetto alla media regionale.

L'indicatore generale, costruito in base al punteggio dei quattro indicatori ora illustrati, segnala l'esigenza di ulteriore contenimento dei ricoveri medici potenzialmente inappropriati e la conseguibilità di ulteriori miglioramenti affidata a soluzioni organizzative che riducano la variabilità dei comportamenti a livello aziendale, facendo leva sullo sviluppo di nuove risposte sia presso l'ospedale (letti di osservazione breve, day service, percorsi ambulatoriali complessi nei day service), sia nella sede territoriale (strutture residenziali e semiresidenziali, case della salute, servizi di comunità, team medici specialistici per la gestione delle patologie in ambiente non ospedaliero).

Per valutare l'appropriatezza chirurgica è stato invece prescelto un set di 3 indicatori, riferiti all'utilizzo delle risorse dei reparti di chirurgia, in regime sia di ricovero ordinario sia di *Day Surgery*, a loro volta raccolti in un indicatore sintetico generale.

Il primo indicatore (percentuale di DRG medici dimessi da reparti chirurgici) mette in luce la potenziale inappropriatezza clinica e organizzativa (oltre al maggiore assorbimento di risorse, dal momento che il costo letto di un reparto chirurgico è molto superiore a quello di un reparto medico) risultante dalla dimissione di un paziente da reparto chirurgico senza alcun intervento.

[40] V. la delibera G.R. n. 1045 del 28 novembre 2011, "Attivazione del modello organizzativo di Day Service". Le prestazioni di Day Service sono tariffate come prestazioni specialistiche ambulatoriali e sono soggette al pagamento della quota di compartecipazione al costo da parte dell'assistito (ticket).

Il secondo indicatore (percentuale di colecistectomie eseguite in Day surgery) esprime una situazione di appropriatezza dei processi.

Infine, il terzo fra gli indicatori presentati (percentuale di standard regionali di *Day Surgery* raggiunti rispetto al totale dei DRG chirurgici erogati) consente di apprezzare la "distanza" tra i valori riscontrati attualmente e gli standard di erogazione considerati ammissibili[41].

I predetti indicatori sono esposti nella tabella che segue:

Tab. 21 - Indicatori di appropriatezza chirurgica.

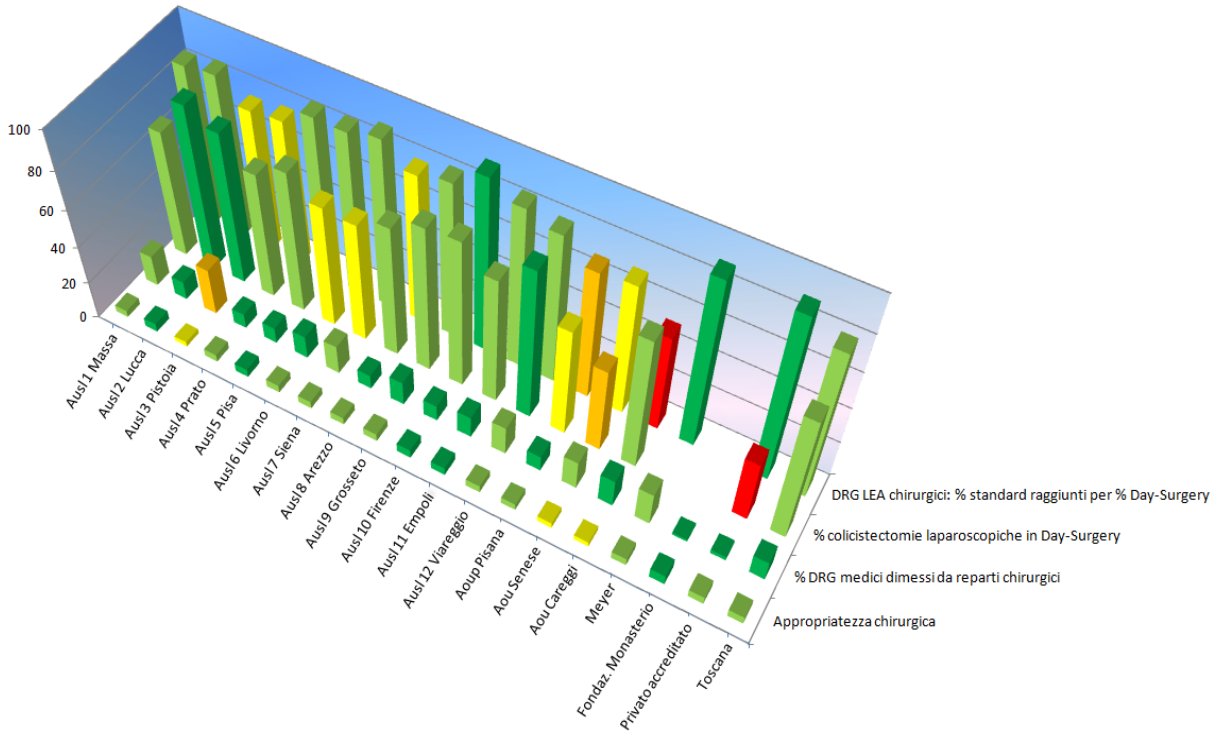
Azienda	Appropriatezza chirurgica	% DRG medici dimessi da reparti chirurgici	% colicistectomie laparoscopiche in Day-Surgery	DRG LEA chirurgici: % standard raggiunti per % Day-Surgery
Azienda USL 1 Massa	3,5	16,34	67,14	85,15
Azienda USL 2 Lucca	4,38	9,72	87,4	87,04
Azienda USL 3 Pistoia	2,45	25,01	80,6	76,05
Azienda USL 4 Prato	3,73	7,82	66,78	77,66
Azienda USL 5 Pisa	4,19	8,36	75,19	86,42
Azienda USL 6 Livorno	3,92	12,18	64,85	86,07
Azienda USL 7 Siena	3,72	15,5	63,56	89,7
Azienda USL 8 Arezzo	3,84	7,61	69,83	79,27
Azienda USL 9 Grosseto	3,9	12,81	77,78	82,76
Azienda USL 10 Firenze	4,51	8,54	78,96	93,12
Azienda USL 11 Empoli	4,01	11,4	67,42	85,54
Azienda USL 12 Viareggio	3,6	15,25	81,07	80,33
AOU Pisana	3,28	8,22	58,02	69,39
AOU Senese	2,76	15,22	45,45	71,02
AOU Careggi	2,4	14,7	71,4	52,17
Ospedale Meyer	3,74	17,51	0	91,12
Fondaz. Monasterio	5	1,25	0	0
Privato accreditato	3,81	2,1	32,89	90,85
Toscana	**3,89**	**10,55**	**67,66**	**81,28**

Fonte : Laboratorio Management e Sanità della Scuola superiore S. Anna di Pisa.

[41] Anche per l'area chirurgica sono stati identificati a livello nazionale alcuni DRG (in numero di 36) "ad alto rischio di inappropriatezza". La potenziale inappropriatezza riguarda in questo caso l'erogazione in regime di ricovero ordinario, che andrebbe pertanto convertito in regime di ricovero diurno (*Day Surgery*). Per questi DRG sono state determinate dalla Regione le soglie minime attese per l'erogazione in *Day Surgery*, che assumono valore di standard di riferimento (cfr. la delibera G.R. n. 1163/2011, allegato 1). Le soglie di riferimento non sono state determinate in astratto, ma derivano da un'analisi delle performance aziendali in materia di ricoveri programmati in *DS* nel biennio 2009-2010 e sono perciò ancorate alla realtà operativa regionale.

Anche in questo caso, i valori esposti nella tabella precedente possono essere rappresentati graficamente in modo da avere immediata percezione della situazione aziendale:

Fig. 7 - Posizionamento delle aziende in relazione agli indicatori di appropriatezza chirurgica.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Laboratorio MeS.

Rispetto all'area chirurgica, le aziende che si situano nella posizione migliore (tutte le colonnine verdi) sono le Usl 1 MS, 2 Lucca, 9 Grosseto, 10 Firenze, 11 Empoli, 12 Viareggio e il Meyer, mentre più problematiche si presentano le AOU Pisana, Senese e soprattutto Careggi (per quanto riguarda i DRG LEA chirurgici). Il privato accreditato dimostra invece una difficoltà di adeguamento sul fronte degli interventi di colecistectomia. I forti elementi di differenziazione tra aziende lasciano supporre anche in questo settore la presenza di cospicui spazi di miglioramento del sistema nel suo complesso.

4.3.4. La qualità delle cure ospedaliere. Il Programma nazionale esiti

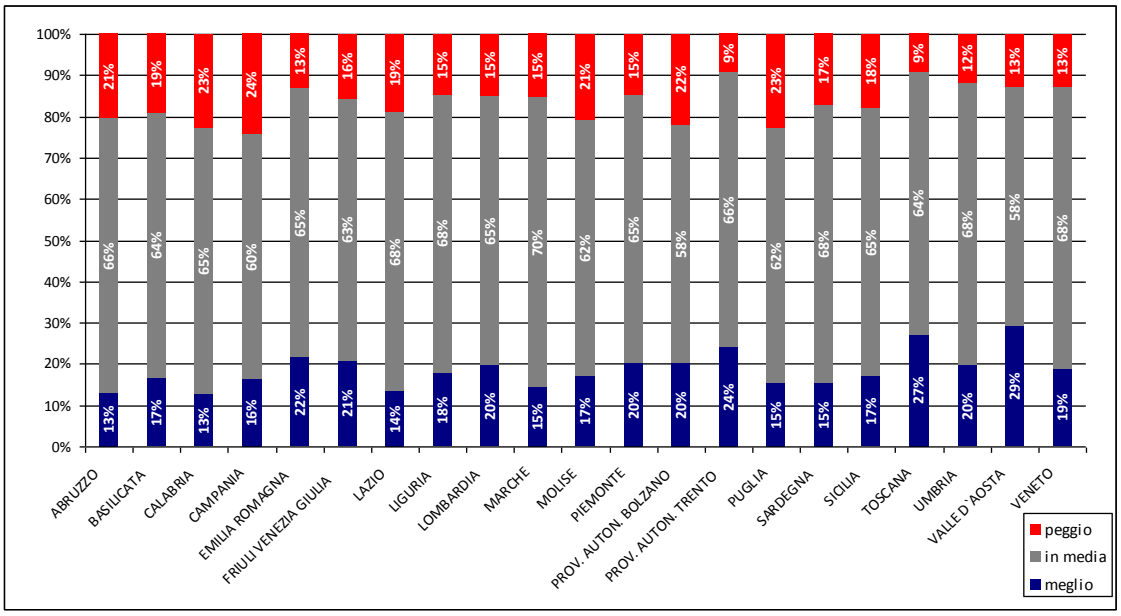
Anche per il 2014 sono positive, per la Toscana, le valutazioni circa la qualità delle cure ospedaliere svolte nell'ambito del "Programma nazionale esiti". Il Programma, sviluppato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari (Agenas) per conto del ministero della Salute, mette a confronto le attività di assistenza di tutte le strutture ospedaliere italiane

(pubbliche e private accreditate), valutando gli esiti dei trattamenti sanitari erogati. Il valore degli indicatori utilizzati dal Programma si riferisce al rischio "aggiustato", che tiene conto delle disomogeneità esistenti nelle popolazioni per fattori di età, genere e gravità delle patologie.

Dal PNE 2014 emerge che in Toscana nel 2013 sono stati ricoverati pazienti più complessi che nelle altre regioni (Indice di case-mix superiore alla media), e che per curare questi pazienti sono stati necessari meno giorni di ricovero.

Il raffronto interregionale inoltre "premia" la Toscana, riconoscendole la più alta percentuale di prestazioni ospedaliere migliori della media.

Fig. 8 - Raffronto interregionale dei sistemi di cure ospedaliere.



Fonte: Ministero della Salute – dati schede di dimissione ospedaliera (SDO) 2013.

Infatti, sul totale complessivo delle prestazioni oggetto di indagine nelle 75 strutture regionali pubbliche e private, il 27 per cento (la percentuale positiva più alta tra tutte le regioni) è migliore della media (in blu nel grafico); il 64 per cento è nella media (in grigio nel grafico); mentre soltanto il 9 per cento (la percentuale più bassa tra le regioni italiane, insieme alla Provincia di Trento) risulta peggiore della media (in rosso nel grafico).

L'area medica registra posizioni sopra la media delle altre realtà regionali nella cura dell'infarto miocardico acuto. In tutta la Toscana i dati relativi alla mortalità a 30 giorni risultano pari o inferiori alla media nazionale (che è del 9,2 per cento). La tempestività dell'intervento chirurgico per fratture del collo del femore (alla quale si associa una

mortalità più bassa) è al di sopra della media nazionale in 22 ospedali dei 24 presi in considerazione su tale procedura.

Anche l'area chirurgica evidenzia risultati molto buoni. I benefici dell'innovazione nelle procedure chirurgiche sono equamente distribuiti su tutto il territorio: ad esempio, la proporzione di colecistectomie eseguite con la tecnica laparoscopica si colloca oltre il 93 per cento nella quasi totalità delle 32 strutture considerate, e soltanto una struttura presenta un valore tra l'86 ed il 90 per cento.

5. L'equità di accesso alle cure

5.1. Tempi d'attesa

Il tema dei tempi d'attesa è uno dei più critici nei sistemi sanitari per i potenziali effetti sull'accessibilità delle prestazioni e sulla qualità dell'assistenza. Da un lato, infatti, lunghi tempi di attesa possono inibire la domanda, anche in presenza di reali necessità; dall'altro, essi costituiscono un forte incentivo a spostarsi verso prestazioni private a pagamento. Inoltre, la tempestività di erogazione delle prestazioni è un elemento di qualità essenziale per talune patologie, in quanto può condizionare l'esito della cura[42].

La congruenza dei tempi di attesa rispetto alle necessità di cura è considerata una componente strutturale dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). La Toscana ha superato positivamente le verifiche di adempimento ai tavoli ministeriali.

I volumi delle prestazioni specialistiche erogate in Toscana sono i seguenti.

Tab. 22 - Numero di prestazioni erogate in Toscana per tipologia di prestazione. Anni 2011-2014.

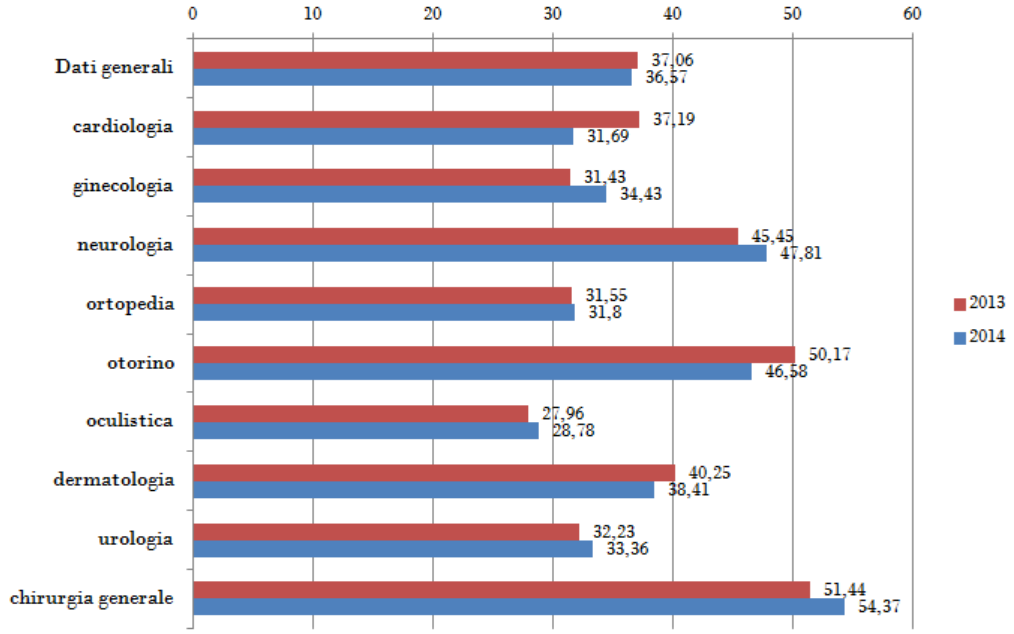
Settore	2011	2012	2013	2014
Clinica (*)	7.453.296	7.527.979	7.479.251	7.688.162
Diagnostica Immagini	4.197.147	4.080.117	4.049.280	3.957.667
Diagnostica Laboratorio	51.444.551	49.606.632	49.415.451	49.374.179
Diagnostica Strumentale	2.250.598	2.333.566	2.307.769	2.388.666
Procedure	2.240.703	2.155.179	2.150.629	2.187.221
Totale	**67.586.295**	**65.703.473**	**65.402.380**	**65.575.895**
(*) di cui visite	6.448.419	6.588.310	6.613.160	6.782.371

Fonte: flusso informativo SPA- Regione Toscana.

[42] Il tema è oggetto di un nuovo Piano Nazionale per il governo delle liste di attesa (PNGLA 2014-2016), destinato a sostituire quello in vigore nel triennio 2010-2012.

Già dal 2005 sono stati posti sotto osservazione i tempi d'attesa relativi alle 9 visite specialistiche responsabili dei maggiori volumi di attività (cfr. la delibera G.R. n. 88/2005). Si riportano di seguito, anche in forma grafica, i dati riepilogativi generali e di dettaglio ricavati dal monitoraggio sui tempi di attesa per tali prestazioni.

Fig. 9 - Percentuale di prime visite specialistiche prenotate entro 15 giorni - anni 2013 e 2014.

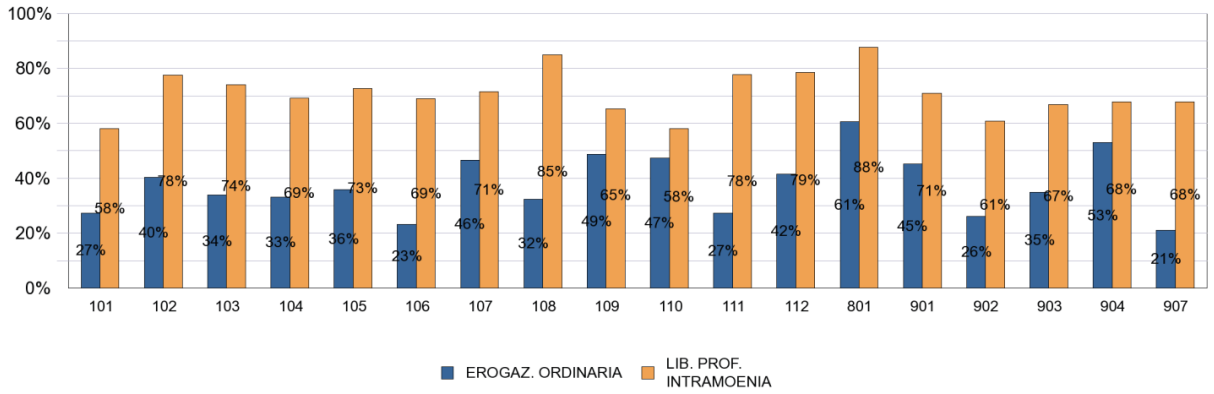


Fonte: Regione Toscana, D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

Complessivamente le visite prenotate nell'anno 2014 afferenti alle 9 specialità considerate sono state 1.208.322 (erano 1.285.303 nel 2013).

La percentuale di prenotazioni in regime istituzionale entro 15 giorni è stata pari al 36,57 per cento nel 2014 (era il 37,06 per cento nel 2013). Le prime 9 visite specialistiche prenotate nel 2014 in regime intramoenia sono state 296.593, corrispondenti al 19,7 per cento del totale. La percentuale di queste prenotate entro 15 giorni è stata pari al 70,4 per cento (era il 71,3 per cento nel 2013). Di seguito, il dettaglio aziendale:

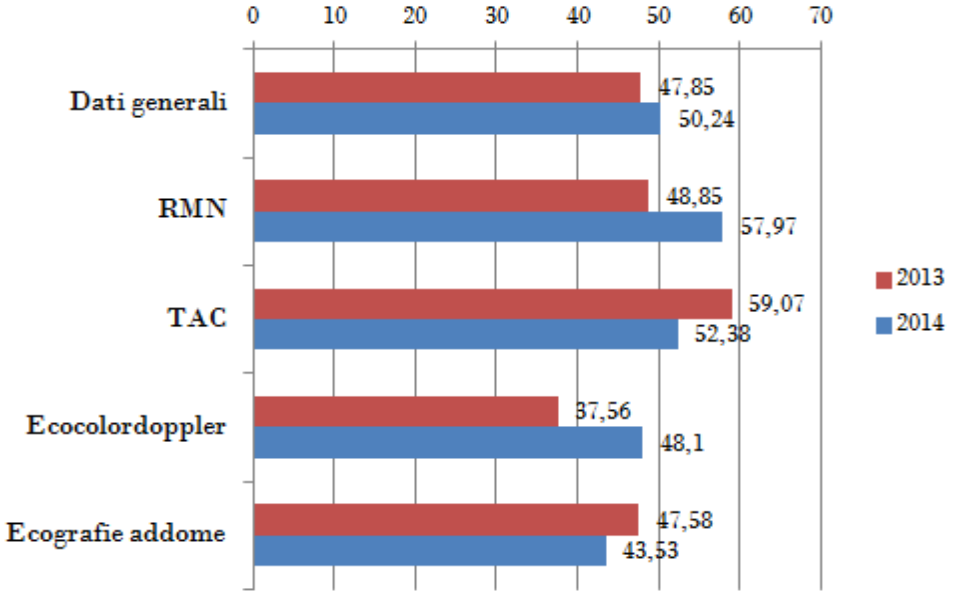
Fig. 10 - Percentuali prenotazioni garantite entro 15 giorni per regime di erogazione. Gennaio - Dicembre 2014.



Fonte: Regione Toscana.

Il grafico seguente espone invece la situazione delle quattro prestazioni diagnostiche più diffuse.

Fig. 11 - Percentuale di prestazioni diagnostiche prenotate entro 30 giorni - anni 2013 e 2014.



Fonte: Regione Toscana – D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

Per quanto riguarda le due prestazioni più rilevanti per dimensioni di attività (RMN e TAC), il numero di prestazioni erogate nel 2014 è di 258.469 per la Risonanza Magnetica (era 251.569 nel 2013); di 265.098 per la TAC (erano 257.840 nel 2013).

La situazione aziendale nel biennio è rappresentata nella tabella seguente. La variabilità tra aziende è piuttosto elevata.

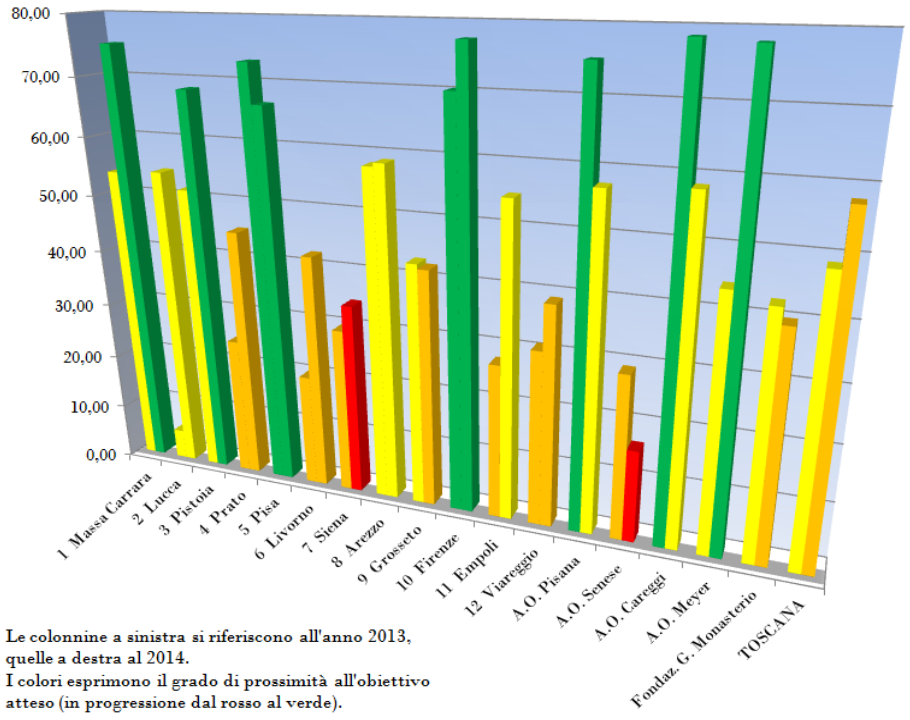
Tab. 23 - RMN e TAC prenotate entro 30 giorni - anni 2013 e 2014.

	Percentuale RMN prenotate entro 30 gg		Percentuale TAC prenotate entro 30 gg	
	2013	2014	2013	2014
Azienda USL 1 Massa Carrara	53,84	75,20	81,71	44,38
Azienda USL 2 Lucca	5,42	54,41	48,02	42,73
Azienda USL 3 Pistoia	51,70	68,41	78,12	50,55
Azienda USL 4 Prato	25,13	45,17	44,04	27,09
Azienda USL 5 Pisa	73,17	66,59	57,98	74,73
Azienda USL 6 Livorno	20,33	42,31	42,02	16,58
Azienda USL 7 Siena	29,89	34,52	38,89	29,07
Azienda USL 8 Arezzo	58,13	58,77	59,18	60,22
Azienda USL 9 Grosseto	43,10	42,30	47,22	55,95
Azienda USL 10 Firenze	70,18	77,46	77,10	97,02
Azienda USL 11 Empoli	27,70	55,00	27,66	38,00
Azienda USL 12 Viareggio	31,10	39,07	32,14	29,31
AOU Pisana	75,23	57,55	63,10	77,93
AOU Senese	29,19	16,41	20,48	34,29
AOU Careggi	78,60	58,42	66,56	73,10
Ospedale Meyer	44,39	78,06	67,86	53,80
Fondaz. G. Monasterio	42,65	39,95	44,26	39,42
TOSCANA	48,85	57,97	59,07	52,38

Fonte: Regione Toscana.

Come dimostra graficamente la figura seguente, per quanto riguarda la RMN, le percentuali più elevate di prenotazioni nei 30 giorni si registrano a favore dell'Azienda Usl 1 Massa, 10 Firenze e nel Meyer, mentre sono riscontrabili delle carenze soprattutto presso l'Azienda Usl 7 Siena e l'AOU senese.

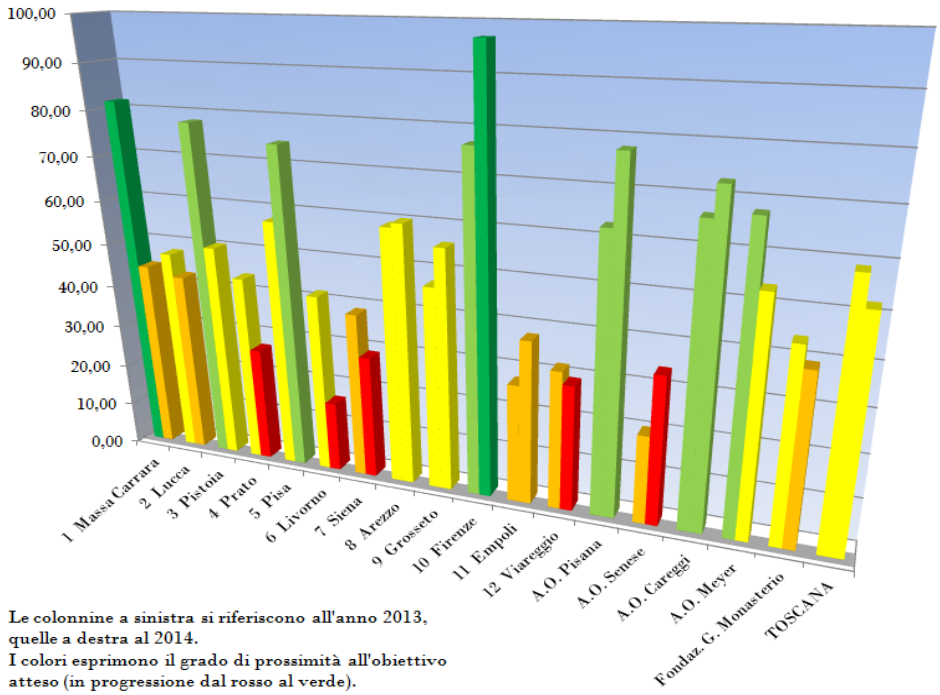
Fig. 12 - Percentuale di RMN prenotate entro 30 giorni - anni 2013 e 2014.



Fonte: Regione Toscana, D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

Riferendoci al grafico seguente, anche per quanto riguarda la TAC, è l'Azienda Usl 10 Firenze a registrare la migliore performance (in crescita nel periodo), mentre l'Azienda Usl 6 Livorno peggiora drasticamente. Le Aziende Usl di Prato, Siena, Empoli, Viareggio e l'AOU Senese mostrano le maggiori difficoltà.

Fig. 13 - Percentuale di TAC prenotate entro 30 giorni - anni 2013 e 2014.



Fonte: Regione Toscana, D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

La riduzione dei tempi d'attesa è stata identificata come uno dei sette obiettivi prioritari per il sistema socio-sanitario nel 2014 (delibera G.R. n. 75/2014).

Con delibera G.R. n. 694 del 4 agosto 2014 sono state ridefinite le modalità di accesso e di organizzazione dell'offerta clinico-diagnostica territoriale, con l'introduzione di un sistema di classificazione che consenta di differenziare l'accesso in funzione delle condizioni di salute dell'utente e quindi in relazione alla gravità, attuale e in prospettiva, del quadro clinico. In particolare, il concetto di prima visita (che esprime implicitamente la necessità di una risposta con carattere urgente o con breve attesa) deve tenere conto di una domanda che assume caratteristiche diverse nelle diverse fasi della vita biologica e sociale.

Il profilo della domanda di specialistica e diagnostica strumentale espressa dalle fasce di età giovani adulte (medicina predittiva) è diverso dal profilo della domanda che si inscrive in un percorso di malattia e di cronicità nella popolazione anziana, e tuttavia compete con quest'ultimo, insistendo sulla stessa base di offerta.

La delibera distingue pertanto la visita urgente, da effettuare in Pronto soccorso, dalla visita (o richiesta di prestazioni diagnostico-strumentali) breve o differibile, dalla visita di controllo (programmabile) e dalla richiesta di riesame, queste due ultime inserite in percorsi di cronicità con riferimento ai quali devono essere definite specifiche disponibilità di prestazioni specialistiche e diagnostiche, con specifiche agende di prenotazione accessibili al solo medico di medicina generale della AFT di riferimento (piattaforme per la cronicità).

Le successive fasi di attuazione di tale nuovo assetto prevedono:

- la definizione di piani straordinari aziendali per la riduzione dei tempi di attesa (con ipotesi di ottimizzazione dell'uso degli spazi, delle tecnologie e del personale aziendale);
- la revisione e uniformazione fra Aziende del processo di monitoraggio dei tempi di attesa, anche tramite la pubblicazione di reportistica, da rendere fruibile ai cittadini;
- l'istituzione di un gruppo di lavoro per il monitoraggio della gestione delle liste di attesa;
- l'attivazione di un Numero Verde Regionale, per la segnalazione e la risoluzione dei casi di sforamento dei tempi di attesa come definiti dalle leggi nazionali e dai regolamenti regionali, Il Numero, inizialmente limitato solo ad alcune tipologie di visite e prestazioni (ecografia addome, visita oculistica, visita ortopedica, e visita neurologica), sarà successivamente esteso a ulteriori 6 visite (cardiologica, chirurgica, urologica, dermatologica, ginecologica, otorino) e ad altri esami diagnostici (RMN encefalo, TAC torace, TAC addome, Ecocolordoppler) per passare nell'arco di qualche mese a tutte le prestazioni gestite dal CUP regionale. Attualmente entrato in funzione, il Numero Verde sta facendo emergere una casistica precedentemente sconosciuta in ordine alle difficoltà legate alla prenotazione delle prestazioni ambulatoriali.

La Regione partecipa alla spesa necessaria allo svolgimento delle predette attività attraverso un contributo finanziario di 4 milioni di euro per l'annualità 2014, 3 milioni per il 2015 e altri 3 per il 2016 (più 540.000 euro per l'attivazione di 5 borse di studio per 3 anni).

Al momento attuale, sono stati definiti tutti i piani aziendali per la riduzione dei tempi di attesa. Alcune Ausl hanno già trasferito al Pronto Soccorso la gestione dei codici di Urgenza. E' in fase di realizzazione anche la nuova reportistica sui tempi di attesa. E' allo studio l'uniformazione dell'uso dei codici di priorità fra le varie Ausl.

Per quanto riguarda le prestazioni di ricovero ospedaliero, il contesto normativo di

riferimento regionale è rappresentato dalla delibera G.R. 638 del 20-07-2009 ("Direttiva per la gestione unica delle liste degli interventi chirurgici e dei tempi massimi di attesa, in regime istituzionale sia ordinario che libero professionale. Tutela del diritto di accesso dell'assistito"), che è intervenuta per disciplinare appunto le modalità organizzative della gestione del percorso chirurgico nell'ottica del diritto di uguaglianza tra tutti i richiedenti le prestazioni chirurgiche e del rispetto dei tempi massimi di attesa.

Tale delibera dispone l'informatizzazione del percorso chirurgico e l'integrazione delle liste di prenotazione degli interventi in regime istituzionale con le liste specifiche per l'attività chirurgica su libera scelta dell'assistito, di cui regolamenta anche la modalità di accesso e di tenuta.

Per quanto riguarda l'informatizzazione del percorso chirurgico, che rappresenta un requisito indispensabile per gestire e monitorare i processi, sono ancora in corso azioni di miglioramento del basamento informativo regionale per garantire la completezza e qualità dei dati trasmessi dalle aziende sanitarie, in considerazione anche della difficoltà di alcune aziende ad implementare l'intero processo.

Nell'anno 2013 sono pervenuti dati su oltre 45.000 interventi chirurgici, relativi a sei aziende sanitarie. Altre aziende erano in fase di "staging", cioè in una fase di test del sistema preliminare all'invio dei dati a regime. Nell'anno 2014 si sono registrati miglioramenti nella rilevazione: altre 5 aziende hanno avviato la regolare trasmissione e sono pervenuti in totale dati su oltre 72.000 interventi chirurgici e su circa 55.000 inserimenti in lista di programmazione chirurgica.

Il miglioramento della gestione delle liste d'attesa per la chirurgia, con particolare riguardo al percorso assistenziale oncologico è considerato dalla Giunta una delle azioni prioritarie per l'immediato futuro[43].

5.2. Libera professione intramoenia

La libera professione intramoenia rappresenta un'ulteriore opportunità assistenziale per il cittadino, che può farvi ricorso per superare il disagio delle liste di attesa o per scegliere il medico di propria fiducia. Dal punto di vista aziendale, essa può anche essere strumento utile all'obiettivo di riduzione delle liste d'attesa. Tuttavia, le possibili distorsioni legate all'introduzione di logiche "commerciali" in un sistema sanitario pubblico impongono di regolamentarne lo svolgimento con particolare attenzione.

[43] V. la delibera n. 75/2014, più volte citata.

In Toscana l'intramoenia copre il 12,8 per cento circa dell'attività specialistica per il settore Clinica (visite e valutazioni), con maggiore incidenza per le specialità di ginecologia, chirurgia generale, urologia e cardiologia.

Il d.l. n. 158/2012 (cd. "decreto Balduzzi") ha innovato la disciplina contenuta nella Legge n. 120/2007 "Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria", prevedendo tra l'altro la riconduzione di tutte le attività intramoenia sotto il diretto controllo delle Aziende sanitarie, allo scopo di assicurarne la piena trasparenza e documentazione e la coerenza con l'interesse generale alla tutela della salute e con le finalità e le attività istituzionali del servizio sanitario.

In conseguenza di ciò, è stata esclusa la possibilità dell'attività libero-professionale cd. "allargata" (svolta, cioè, presso studi professionali esterni autorizzati), salva però una deroga, concedibile con provvedimento regionale, per l'esercizio residuale della libera professione presso studi professionali privati, a condizione che sia garantita, mediante un'infrastruttura telematica, la completa tracciabilità delle singole prestazioni ivi effettuate.

Nello specifico, il nuovo testo normativo chiede alle regioni una ricognizione straordinaria degli spazi aziendali disponibili per ospitare le attività libero-professionali dei dirigenti sanitari in relazione ai volumi di prestazioni rese nell'ultimo biennio. In caso di documentata carenza, le Aziende sanitarie possono essere autorizzate a reperire gli spazi necessari tramite l'acquisto o la locazione presso strutture sanitarie autorizzate non accreditate, nonché tramite la stipula di convenzioni con altri soggetti pubblici.

Già prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 158/2012, la delibera G.R. n. 555/2007 aveva imposto lo svolgimento dell'attività libero-professionale esclusivamente all'interno di strutture aziendali ed aveva approvato il cronoprogramma delle iniziative delle Aziende sanitarie per la riconduzione di tali attività entro spazi aziendali.

Nuove linee di indirizzo sono state approvate, in attuazione del "decreto Balduzzi", con la delibera G.R. n. 529/2013, che ha confermato il principio del governo unitario dell'attività libero-professionale, e la sua totale riconduzione alla responsabilità formale ed organizzativa delle Aziende sanitarie, indicando la data del 30 giugno 2013 quale termine per la scadenza delle convenzioni con le strutture private non accreditate (fatta salva la possibilità di un motivato slittamento per garantire continuità di svolgimento dell'attività). Sono stati anche definiti i percorsi autorizzativi per i casi di documentata carenza di spazi aziendali, al fine di reperire ulteriori spazi tramite acquisto o locazione. La

Regione Toscana ha scelto di non avvalersi della facoltà prevista dalla normativa nazionale di attivare programmi sperimentali per lo svolgimento delle attività libero-professionali presso gli studi privati dei professionisti collegati in rete (con l'unica eccezione dei dirigenti sanitari veterinari).

Sul piano organizzativo, la Regione è impegnata ad assicurare il rispetto di alcuni principi-cardine contenuti nella disciplina nazionale: la tracciabilità dei pagamenti, la trasparenza delle prenotazioni (che devono passare attraverso il CUP aziendale[44]), l'equilibrio dei volumi tra attività istituzionali ed attività libero professionali[45], il progressivo allineamento dei tempi di attesa per le prestazioni erogate nei due regimi.

Nel corso del 2013 la Regione ha avviato un monitoraggio finalizzato a rilevare, presso le varie Aziende sanitarie, le situazioni di carenza di spazi e i rapporti convenzionali in essere con strutture sanitarie private non accreditate; sono state fornite indicazioni per la loro cessazione entro il 31 dicembre 2013 e per il totale rientro negli spazi aziendali di tutti i professionisti interessati. Alla data del 31 dicembre 2014 tutta l'attività intramoenia ambulatoriale è ormai esercitata in spazi aziendali, mentre per l'attività intramoenia in regime di ricovero la sola AOU di Pisa registra ancora residue attività di ricovero in istituti privati, in via di rientro in tempi concordati. L'evoluzione del processo è oggetto di monitoraggio da parte regionale.

Inoltre, nel corso del 2013, sono state impartite istruzioni alle aziende sanitarie in merito alle modalità di rappresentazione dei costi e dei ricavi dell'attività libero-professionale (la cui gestione, per legge, non deve presentare disavanzo) nei bilanci di esercizio 2012: alle aziende è stata richiesta, in particolare, un'indicazione più dettagliata delle voci di costo rispetto a quanto previsto dallo schema di nota integrativa di cui al d.lgs. 118/2011.

Le indicazioni fornite dalla Regione in sede istruttoria mostrano una sostanziale invarianza degli introiti (in corrispondenza di volumi di attività anch'essi stabili), ed un

[44] È tuttavia prevista la possibilità di consentire al professionista la verifica e l'accesso alle agende CUP per le prenotazioni della libera professione, con modalità di ingresso sicure e tracciabili (delibera n. 529, citata, allegato A).

[45] Per assicurare un equilibrato rapporto in termini di volumi di attività, orario e rispetto dei tempi di attesa, la delibera G.R. 493/2011 (sul governo delle liste d'attesa per il triennio 2010-2012) ha previsto che i volumi delle prestazioni libero-professionali (da svolgere obbligatoriamente al di fuori dell'orario di lavoro) non debbano superare quelli eseguiti nell'orario di lavoro; che il volume delle prestazioni erogate complessivamente da una struttura in regime di libera professione non possa essere superiore a quello assicurato per i compiti istituzionali; che i volumi massimi di attività in libera professione debbano essere definiti da ciascuna azienda solo successivamente alla contrattazione sui volumi complessivi di attività istituzionale finalizzata al conseguimento degli obiettivi di rispetto dei tempi massimi di attesa fissati dalla Regione.

saldo positivo tra costi e ricavi in leggera crescita (32,617; 33,397 e 34,376 milioni) in ciascuno degli anni del triennio 2012-2014.

6. Focus sugli investimenti in sanità

6.1. Il finanziamento degli investimenti

Il presente paragrafo riassume, in una prospettiva necessariamente pluriennale, la situazione degli investimenti sanitari, che si sono concentrati principalmente sull'edilizia ospedaliera, ed in particolare sulla riorganizzazione degli ospedali portanti delle aziende sanitarie e sulla riqualificazione delle aziende ospedaliero-universitarie[46].

Nel periodo 2000-2010, sono stati finanziati, con quasi 2 miliardi di risorse statali e regionali, i programmi di investimento riepilogati nella tabella 25: in particolare i progetti finanziati ex art. 20 della legge 67/1988, prima e seconda fase; il "Progetto nuovi ospedali"; il programma di interventi urgenti per la lotta all'AIDS; il programma per il sostegno e la riqualificazione delle Aree metropolitane; il "Programma intramoenia" e il programma "Hospice", per un totale di oltre 1.400 milioni di risorse del livello statale, ai quali si aggiunge la programmazione dei Piani sanitari dal 2000 al 2010, finanziati con risorse regionali per circa 567 milioni.

[46] Si veda il Piano decennale di investimento nel settore socio-sanitario ex art. 20 l. n. 67/1988, recepito con deliberazione del Consiglio regionale n. 222/1990, e successivamente declinato nei piani sanitari regionali e nei conseguenti indirizzi.

Tab. 24 - Finanziamento degli investimenti sanitari nel decennio 2000-2010. (in milioni)

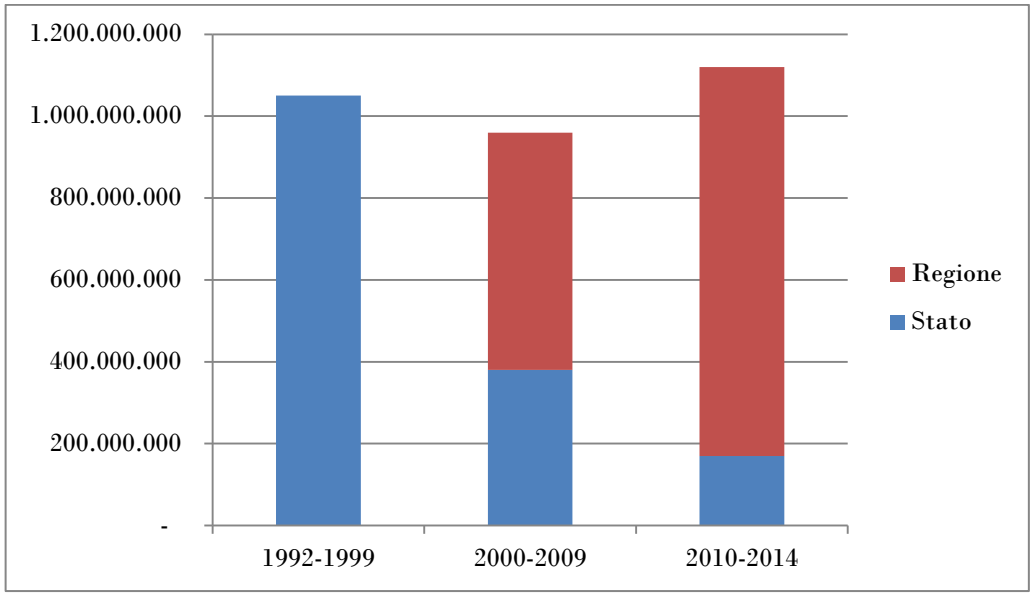
FINANZIAMENTI STATALI	
Art.20 L.67/1988 - Programma decennale degli investimenti in sanità – I° fase finanziaria	337,00
Art.20 L.67/1988 - Programma decennale degli investimenti in sanità – II° fase finanziaria	499,00
Art.20 L.67/1988 - Progetto Nuovi Ospedali	169,00
Art.20 L.67/1988 riparto 2007. Prosecuzione del programma pluriennale degli investimenti	171,00
Programma di interventi urgenti per la lotta all'AIDS ex. L.135/1990	69,00
Programma per il sostegno e la riqualificazione delle Aree Metropolitane - ex. Art.71 L.448/1998	82,00
Programma Intramoenia ex. D.Lgs. 254/2000	70,00
Programma per la realizzazione Di Hospice	15,50
Totale finanziamenti statali	**1.412,50**
FINANZIAMENTI REGIONALI	
Intervento straordinario per adeguamenti tecnologici e immobiliari delle Aziende sanitarie, in applicazione del PSR 1999-2001; assegnazione alle aziende con d.g.r. 238/2001	93,00
Intervento di sostegno per il processo di riorganizzazione edilizia e funzionale nel presidio ospedaliero di Careggi. PSR 2002-2004 e d.g.r. n. 1349 /2002	46,40
Programma pluriennale di interventi sanitari strategici di cui alle Deliberazioni di CR n. 202/02 e 31/03 a favore delle AOU Pisana e Senese	88,00
Interventi per il completamento del patrimonio strutturale e strumentale della sanità di cui alla DCR 138/2005	40,00
Interventi per il rinnovo delle tecnologie sanitarie – risorse per l'anno 2008, di cui alla DRG 648/2008	100,00
Programma di interventi per il completamento del patrimonio strumentale e strutturale della sanità toscana - Assegnazione risorse per gli anni 2009-2010, di cui alla d.g.r. 802/2008	200,00
Totale finanziamenti regionali	**567,40**

Fonte: Regione Toscana. D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

Fino al 2010, la copertura finanziaria degli interventi è stata garantita principalmente da risorse trasferite dallo Stato (art. 20 L. 67/1988), e in misura minore da finanziamenti regionali (d.g.r. 648/2008 e 802/2009). Il restante fabbisogno è stato reperito dalle aziende attraverso l'accensione di mutui, l'autofinanziamento e le risorse derivanti dall'alienazione del patrimonio. In alcuni casi, principalmente per la costruzione di nuovi ospedali, si è fatto anche ricorso a capitali privati attraverso lo strumento della concessione o la finanza di progetto.

Il rapporto tra finanziamenti statali e regionali, fino ai primi anni 2000 sbilanciato a favore dei primi, si è rovesciato negli ultimi anni, con il decremento dei finanziamenti statali ed il corrispondente aumentato sostegno degli investimenti da parte della Regione (figura 14).

Fig. 14 - Finanziamenti statali e regionali degli investimenti in sanità - Anni 1992-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Quanto al futuro dei finanziamenti, l'articolo 14 del nuovo Patto della salute prevede che "Il Governo si impegna ad assicurare alle regioni, nell'ambito del complessivo finanziamento allocato sul comparto degli interventi infrastrutturali, adeguate risorse finanziarie, compatibilmente con il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e con il quadro macroeconomico". Lo strumento finanziario resta il programma straordinario di investimenti di edilizia sanitaria di cui all'articolo 20 della Legge n. 67/1988; mancano, comunque, allo stato, proposte concrete per il rifinanziamento della legge, se si esclude il riferimento, nello stesso articolo 14, alla "rifinalizzazione" delle risorse eventualmente rinvenienti dal procedimento di riaccertamento straordinario dei residui relativi al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

La Toscana ha praticamente esaurito i finanziamenti statali messi a disposizione fino al 2010 dalla legge 67/1988 nell'ambito dei progetti citati. La tabella seguente mostra il monitoraggio di alcuni dei programmi finanziati con risorse statali.

Tab. 25 - Programmi d'investimento a finanziamento statale. Realizzazioni al 31/12/2014. (in milioni)

Programma	Risorse destinate	Risorse trasferite al 31/12/2014	Risorse da trasferire	% realizzazione
Programma straordinario di investimenti in sanità (l. n. 88/1967 art. 20)	877,5	803,2	74,3	91,5%
Programma Libera professione intramuraria (l. n. 88/2000)	76,1	76,1	0	100,0%
Programma potenziamento strutture radioterapia (L. n. 448/1999)	0,724	0,724	0	100,0%
Programma per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (d.l. n. 211/2011 e art. 2 d.m. 19/12/2013)	9,006	9,006	0	100,0%
Piano straordinario per la riqualificazione dei grandi centri urbani (l. n. 448/1998)	83,4	61,1	22,3	73,3%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

Gli obiettivi principali della programmazione successiva al 2010, tutt'ora in corso, sono costituiti: dal completamento della rete degli ospedali portanti (comprendente il nuovo ospedale delle Apuane, in corso di collaudo, dopo le recenti aperture del presidio di Lucca nel 2014, e di quelli di Pistoia e di Prato nel 2013); dalla riqualificazione delle strutture ospedaliere delle aziende ospedaliero-universitarie; dagli interventi per la riorganizzazione degli ospedali in rete e per la continuità assistenziale; dall'ammodernamento tecnologico finalizzato alla riorganizzazione e ottimizzazione dell'offerta; dal completamento della rete delle strutture territoriali.

La riduzione, negli ultimi anni, dei finanziamenti statali, ed il ritardo nella loro ripartizione[47], hanno determinato la necessità, per il sistema sanitario regionale, di apportare maggiori risorse regionali per garantire la continuità del finanziamento dei programmi d'investimento. Il generale peggioramento della congiuntura economica ha ridotto, di fatto, la possibilità per le aziende di ricorrere a risorse proprie rispetto al passato. In aggiunta, le nuove regole contabili in tema di iscrizione delle quote di ammortamento in bilancio[48] hanno reso meno conveniente, per le aziende stesse, l'apporto di risorse proprie, poiché queste generano costi di ammortamento a carico dei conti economici futuri, contrariamente alle risorse derivanti dai finanziamenti regionali, i cui costi indotti vengono invece sterilizzati nei bilanci aziendali.

In tale scenario, la Regione ha ritenuto di dover prevedere un sostegno straordinario ai piani degli investimenti delle aziende attraverso gli stanziamenti di cui all'art. 15 della l.r.

[47] Il riparto 2008 dei trasferimenti statali ex art. 20 L.67/1988 è stato disposto, ad esempio, solo nel 2013.
[48] V. il D.lgs. 118/2011, con particolare riferimento alla gestione degli ammortamenti dei beni immobili.

n. 65/2010, per un ammontare di 250 milioni per il 2011, 200 milioni per il 2012 e 200 milioni per il 2013. Inoltre, per compensare la (frequente) divaricazione dei tempi per l'alienazione del patrimonio disponibile delle Aziende rispetto al fabbisogno finanziario, è stata disposta la creazione di un apposito "Fondo di anticipazione alle aziende sanitarie di risorse provenienti da alienazioni", ai sensi dell'art. 16 della medesima legge, con dotazione fino a 150 milioni per ogni anno del triennio 2011-2013[49]. Nel 2014 il Fondo ha registrato impegni per circa 104 milioni, di cui 100 attribuiti all'Ausl 6 di Livorno per la realizzazione del nuovo ospedale[50].

Successivamente, con le leggi finanziarie regionali per il 2012 e per il 2014[51], sono stati disposti finanziamenti di 150 milioni per ciascuna delle annualità 2014 e 2015, per il programma "Rinnovamento del patrimonio strutturale e strumentale delle Aziende Sanitarie"; le risorse sono state distribuite alle Aziende, nel corso del 2014, per l'intero importo dell'annualità, e nel 2015 per circa 39 milioni. Vanno inoltre considerati, nel periodo in esame, finanziamenti regionali aggiuntivi finalizzati alla sicurezza sismica per 1,750 milioni per gli anni 2014 e 2015, oltre a 3,2 milioni per investimenti di infrastrutture per emergenza sanitaria (ponti radio).

Il sostegno statale agli investimenti regionali successivi al 2010 si è limitato al citato riparto 2008 delle risorse ex art. 20 L. 67/1988, disposto con molto ritardo nel 2013, e notevolmente ridimensionato di entità (dai programmati 203 a 129 milioni). Sono stati inoltre assegnati, nel 2012, finanziamenti per 5,7 milioni destinati all'adeguamento alla normativa antincendio, a fronte di un fabbisogno espresso di oltre 32 milioni.

La tabella che segue mostra la distribuzione tra aziende dei finanziamenti disposti per il quinquennio 2011-2015.

[49] I fondi anticipati devono essere restituiti, senza interessi, entro 36 mesi o, comunque, in corrispondenza della realizzazione delle alienazioni programmate. Decorso il termine gli importi saranno trattenuti mediante compensazione.
[50] D. Dir. n. 6104 del 10 dicembre 2014.
[51] Rispettivamente ll.rr. nn. 66/2011 e 77/2013.

Tab. 26 - Finanziamento degli investimenti sanitari. Anni 2011-2015. Ripartizione alle Aziende. (in milioni)

Aziende sanitarie/ospedaliere	L.r. n. 65/2010	Art.20 Legge 67/1988		Assegnazioni l. r. 66/2011 e 77/2013		Totali
	2011	2012	2013	2014	2015	
AUSL 1 Massa Carrara	53,940		2,975	29,661	13,000	99,576
AUSL 2 Lucca	59,547		1,150	3,600		64,297
AUSL 3 Pistoia	37,516			3,000	8,850	49,366
AUSL 4 Prato	45,336		1,904	18,000	6,000	71,240
AUSL 5 Pisa	10,361		2,423	2,200		14,984
AUSL 6 Livorno	20,408	1,618	15,553	3,300		40,879
AUSL 7 Siena	21,597		6,755	10,700		39,052
AUSL 8 Arezzo	14,312	1,906	0,000	2,502		18,720
AUSL 9 Grosseto	11,920	1,235	10,000	4,000		27,155
AUSL 10 Firenze	40,580		6,000	19,000		65,580
AUSL 11 Empoli	24,457			5,700		30,157
AUSL 12 Viareggio	3,684	0,950	2,800	1,000		8,434
AOU Careggi	62,967		47,000	1,000		110,967
AOU Meyer	6,297			0,800		7,097
AOU Pisana	90,768		10,100	34,000		134,868
AOU Senese	16,360		22,605	9,000		47,965
ESTAV Centro	24,000					24,000
ISPO	0,640			0,500		1,140
Fondazione Monasterio				2,500	8,000	10,500
ESTAR					3,200	3,200
Totali	**544,690**	**5,709**	**129,265**	**150,463**	**39,050**	**869,177**

Fonte: Regione Toscana. D.G. Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

L'erosione dello stock di risorse a disposizione per la realizzazione di investimenti, alla luce del nuovo scenario economico complessivo, da un lato accresce l'esigenza di una attenta analisi dei bilanci aziendali al fine del reperimento di risorse proprie entro i confini del mantenimento degli equilibri finanziari, dall'altro richiede una valutazione della programmazione aziendale per garantirne l'integrazione rispetto al complessivo progetto regionale.

Quanto al primo aspetto, in fase di approvazione dei bilanci preventivi delle aziende sono stati valutati i relativi piani degli investimenti con particolare riferimento alle coperture finanziarie con risorse proprie ed alla loro sostenibilità (mutui, alienazioni, fondi propri). È stata inoltre promossa la partecipazione di soggetti pubblici e privati esterni al sistema di realizzazione degli investimenti, soprattutto attraverso il *project financing* nella costruzione dei nuovi ospedali.

I piani degli investimenti delle aziende sanitarie prevedono che parte della copertura finanziaria provenga dall'alienazione di porzioni di patrimonio non più destinate all'attività sanitaria o che si renderanno disponibili una volta che l'attività sarà trasferita nelle nuove strutture in corso di realizzazione. Tali immobili necessitano, com'è naturale,

di processi di valorizzazione che ne permettano l'immissione sul mercato con caratteristiche atte a massimizzarne il valore. Si tratta infatti, spesso, di immobili che richiedono modifiche di destinazioni urbanistiche, interconnesse con la pianificazione territoriale di competenza dei comuni sui cui territori insistono le strutture. Si rendono dunque necessari specifici accordi di programma interistituzionali che garantiscano la valorizzazione in tempi certi e sulla base di piani finanziari definiti. L'istituzione del "Fondo di anticipazione alle aziende sanitarie di risorse provenienti da alienazioni", di cui si è detto, è diretta appunto a garantire alle aziende le risorse necessarie a copertura degli interventi, consentendo di portare a termine con il massimo risultato le azioni di valorizzazione e successiva alienazione del patrimonio.

Il secondo aspetto connesso alla flessione delle risorse a disposizione consiste, come accennato, nel reindirizzamento della programmazione verso gli interventi già previsti dal precedente Piano Sanitario Regionale 2008-2010; gli interventi di completamento di progetti iniziati negli anni precedenti; gli interventi previsti da specifici accordi di programma; gli interventi finalizzati all'accreditamento delle strutture; gli acquisti di attrezzature sanitarie o informatiche indispensabili per l'inizio dell'attività nelle strutture in corso di completamento e gli interventi finalizzati al risparmio energetico.

Inoltre, l'art. 119-bis della l.r. 40/2005, introdotto dalla l. r. n. 77/2013 (legge finanziaria 2014), ha instaurato una specifica procedura di valutazione dei piani d'investimento delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale.

La procedura è disciplinata nel dettaglio dalla delibera G.R. n. 233 del 7 aprile 2014 che, nel determinare la composizione del "Gruppo tecnico di valutazione degli investimenti sanitari"[52], ha previsto, tra l'altro: un esame di congruità dei progetti di investimento tecnologico e strumentale di valore superiore a 200.000 euro e dei progetti di investimento immobiliare di valore superiore a 800.000 euro; l'analisi del contesto e delle strutture esistenti; la valutazione di eventuali progetti alternativi; la quantificazione dell'impatto finanziario dei singoli investimenti sulla gestione corrente.

È pure previsto che, entro il 30 giugno di ogni anno, le aziende predispongano l'elenco

---

[52] I componenti del Gruppo di valutazione degli investimenti sanitari sono:
- il direttore generale della Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale, che lo presiede;
- i tre coordinatori di Area vasta;
- il responsabile del Settore Pianificazione ed organizzazione degli investimenti in sanità della Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale.
La composizione è integrata dal Rettore dell'Università di riferimento, o suo delegato, qualora gli investimenti oggetto di valutazione siano proposti da un'azienda ospedaliero-universitaria;

delle proposte d'intervento in edilizia sanitaria e attrezzature, limitatamente a quelli di importo superiore alla soglie ricordate, completi di una relazione generale, del cronoprogramma delle opere e delle schede di progetto.

La valutazione dovrà produrre un parere per ogni opera o progetto, obbligatorio per l'ammissibilità dello stesso al finanziamento statale o regionale e necessario per l'inserimento del progetto nel piano degli investimenti da allegare al bilancio preventivo dell'azienda.

Dal 26 giugno 2014, data di insediamento, il Gruppo ha avviato l'esame della dotazione infrastrutturale attuale e programmata. Dalle prime analisi emerge la consapevolezza dell'insufficienza delle risorse necessarie per un'adeguata manutenzione del patrimonio edilizio e strumentale delle aziende, il cui fabbisogno si quantifica in almeno 250-300 milioni annui[53] (specialmente considerando le problematiche legate alla capacità d'indebitamento delle aziende ed ai vincoli di bilancio che limitano la disponibilità di risorse libere per sostenere gli ammortamenti fisici e finanziari).

Peraltro le riunioni svolte dal Gruppo tecnico nel 2014 non hanno prodotto alcun parere, poiché i piani d'investimento delle aziende erano già stati approvati in sede previsionale e anche le rimodulazioni a seguito della riduzione delle risorse statali ex l. n. 67/1988, riparto 2008, erano già avvenute[54], sicché l'organismo ha deciso di esprimersi con riferimento ai progetti presentati a partire dal 2015.

6.2. I piani aziendali degli investimenti 2014-2016

I piani aziendali degli investimenti programmati per il 2014 sono stati approvati dalle aziende contestualmente ai bilanci di previsione e pluriennali 2014-2016 e, successivamente con delibera di Giunta n. 190 del 10 marzo 2014, previa valutazione della coerenza dei piani stessi con la programmazione regionale. Il piano consolidato degli investimenti aziendali è stato approvato con deliberazione n. 763/2014, quale allegato al Bilancio preventivo economico consolidato del Servizio sanitario regionale 2014, ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 118/2011.

La tabella che segue sintetizza i contenuti finanziari dei piani di investimento delle aziende allegati ai bilanci preventivi 2014. La ripartizione generale tra investimenti in

[53] Considerato che la letteratura tecnica stima un coefficiente medio di obsolescenza intorno al 10 per cento all'anno e che il valore complessivo del patrimonio sanitario si aggira intorno ai 2.500 milioni.
[54] La rimodulazione degli interventi, a seguito del taglio delle risorse da 203 a 129 milioni, è stata approvata con deliberazione G.R. n. 689 del 4 agosto 2014.

fabbricati, attrezzature sanitarie ed altri beni fa emergere la preponderanza degli interventi sui fabbricati, che assorbono il 76 per cento del totale, mentre il 14,2 per cento è destinato alle attrezzature sanitarie. Tra le fonti di finanziamento iscritte nei piani, prevale il contributo regionale (41,5 per cento), seguito da quello statale (17,9 per cento) e dai proventi da alienazioni patrimoniali (16,5 per cento). I finanziamenti derivanti dall'assunzione di mutui e da autofinanziamento valgono, nel 2014, rispettivamente il 10,5 ed il 5,2 per cento, a conferma della progressiva rigidità dei bilanci delle aziende che non dispongono di risorse libere da investire o da imputare alla copertura dei costi annuali di ammortamento. Quanto ai proventi derivanti dall'attività di valorizzazione e alienazione dei complessi immobiliari, essi richiedono, come visto, tempi lunghi e favorevoli condizioni economiche e congiunturali per il loro realizzo, ciò che li rende particolarmente aleatori.

Tab. 27 – Piani degli investimenti delle aziende sanitarie 2014-2016. (in milioni)

Azienda	Ausl 1 Massa	Ausl 2 Lucca	Ausl 3 Pistoia	Ausl 4 Prato	Ausl 5 Pisa	Ausl 6 Livorno	Ausl 7 Siena	Ausl 8 Arezzo	Ausl 9 Grosseto	Ausl 10 Firenze
INVESTIMENTI										
1- Fabbricati	65,634	1,551	30,229	7,543	5,373	29,921	6,589	12,320	21,258	48,757
2 - Attrezzature sanitarie	1,321	0,500	1,000	8,951	1,052	1,052	3,856	2,030	3,620	15,716
3 - Altri beni (mobili, arredi, HW, SW, automezzi)	0,950	1,368		8,731	3,411	1,633	1,370	3,701	2,600	5,87
Totale investimenti	67,905	3,419	31,229	25,225	9,836	32,606	11,815	18,051	27,478	70,343
COPERTURE										
A - Autofinanziamento			2,267			1,000	1,206	0,096		5,577
B - Mutui			0,586	5,717	2,610	0,137	2,181	7,599	4,500	7,98
C - Contributi Stato	0,638		1,660		6,996	1,442	1,577		12,125	17,072
D- Contributi Regione	14,225	1,300	18,659	15,707		14,402	6,529	10,136	7,197	37,727
E - Altri contributi (privati, project)	25,046	0,051	2,007		0,230		0,094	0,220	0,131	0,709
F - Alienazioni	27,996	2,068	6,050	3,801		15,625	0,228		3,525	1,278
Totale coperture	**67,905**	**3,419**	**31,229**	**25,225**	**9,836**	**32,606**	**11,815**	**18,051**	**27,478**	**70,343**
G - Fabbisogno non coperto										

Azienda	Ausl 11 Empoli	Ausl 12 Viareggio	Aou Careggi	Aou Pisana	Aou Senese	Aou Meyer	Fondazione Monasterio	Ispo	Totale	% di colonna
INVESTIMENTI										
1- Fabbricati	21,350	2,465	35,046	52,935	5,133	3,280	0,996		**350,380**	76,0%
2 - Attrezzature sanitarie	2,780	0,800	7,926	6,830	3,450	0,757	3,403	0,253	**65,297**	14,2%
3 - Altri beni (mobili, arredi, HW, SW, automezzi)	1,501	1,020	7,637	3,300	1,105	0,721	0,331		**45,249**	9,8%
Totale investimenti	25,631	4,285	50,609	63,065	9,688	4,758	4,730	0,253	**460,926**	100,0%
COPERTURE										
A - Autofinanziamento	1,742	0,350	4,000	7,264	0,132			0,253	**23,887**	5,2%
B - Mutui		0,994	11,924	2,568		1,727			**48,523**	10,5%
C - Contributi Stato	5,220	0,965	13,341	14,800	4,052	2,431			**82,319**	17,9%
D- Contributi Regione	5,512	1,320	13,962	34,600	5,504		4,730		**191,510**	41,5%
E - Altri contributi (privati, project)	10,000	0,200							**38,688**	8,4%
F - Alienazioni	3,157	0,456	7,382	3,833		0,600			**75,999**	16,5%
Totale coperture	**25,631**	**4,285**	**50,609**	**63,065**	**9,688**	**4,758**	**4,730**	**0,253**	**460,926**	**100,0%**
G - Fabbisogno non coperto										

Fonte: Piani investimenti sintetici allegati ai Bilanci preventivi degli Enti del SSR – Anno 2014.

I piani di investimento delle aziende interessate dalla costruzione di nuove strutture ospedaliere (Ausl 1 Massa, Ausl 6 Livorno) presentano le quote maggiori di finanziamento derivante da alienazioni patrimoniali e provenienti da privati.

In particolare, il bilancio preventivo 2014 dell'Ausl 1 di Massa finanzia il piano degli investimenti 2014-2016, tra l'altro, con 25 milioni di contributi da privati e quasi 28 milioni di alienazioni, stanziati interamente per finanziare il completamento del nuovo ospedale delle Apuane. Tali ultime risorse sono passate dagli iniziali 14,5 milioni del quadro economico del progetto del 2005 ai 28 milioni previsti nel nuovo quadro finanziario approvato nel 2011, in un quadro economico complessivo passato da 74,38 milioni a 151,89 milioni[55]. Successivamente, con delibera 466 del 9 giugno 2014, nel quadro dell'importo complessivo dell'opera (pari a 151,9 milioni), la Giunta ha rideterminato la quota di copertura dell'investimento legata alle alienazioni patrimoniali, portandola da 28 a 13,2 milioni, a seguito della valutazione dei cespiti immobiliari da alienarsi eseguita dall'Agenzia del demanio[56]. La differenza di 14,8 milioni, per la quale l'Azienda, peraltro, aveva già fatto ricorso al Fondo di anticipazione di cui all'art. 16 della l.r. 65/2011, è stata oggetto, con altri 5 milioni di finanziamenti previsti e non realizzati, e con altrettanti milioni di nuovi oneri, di un nuovo finanziamento, a valere sui fondi per gli investimenti 2014-2015 (per quasi 25 milioni totali).

L'intervento finanziario regionale a sostegno dei piani di valorizzazione e alienazione del patrimonio disponibile delle aziende, in particolare delle aree non più destinate all'utilizzazione sanitaria, si riscontra anche nel progetto di riqualificazione delle strutture immobiliari dismesse a seguito dell'entrata in funzione del nuovo ospedale di Prato, di cui si dirà nel prossimo paragrafo. Il contributo regionale, pari a 23 milioni, ha ridotto, di fatto, la parte finanziata da alienazioni nel progetto della nuova struttura ospedaliera, ponendo tali oneri a carico delle risorse per gli investimenti 2014 e 2015, analogamente a quanto avvenuto per Massa.

Anche il piano degli investimenti 2014 dell'Azienda Usl 6 di Livorno prevede il finanziamento di 15,6 milioni mediante alienazioni immobiliari. Inoltre, è iniziato l'iter per la realizzazione del nuovo ospedale, il cui costo è stimato in 267 milioni. L'intervento è inserito in un complessivo piano d'investimenti del valore di oltre 486 milioni, finanziato per 155 milioni da alienazioni patrimoniali. Come già detto, nel 2014 l'Azienda ha richiesto

[55] Cfr. la delibera 344/2010 dell'ASL 1 e la delibera G.R. n. 1093/2011.
[56] Dalla valutazione è stato poi escluso un immobile del valore di 1,8 milioni, destinato a sede del nuovo distretto, anziché all'alienazione, come inizialmente previsto.

l'accesso al Fondo di cui all'art. 16 della l.r. n.65/2010, per un importo di circa 100 milioni[57].

6.3. Le realizzazioni del 2014

Nel 2014 sono divenute operative numerose strutture, previste nel piano degli investimenti 2011-2013, tra cui:

- il Dipartimento cardio-toraco-vascolare ed il nuovo polo di cardiologia aritmologica, struttura all'avanguardia per le patologie del ritmo cardiaco (costo 2,5 milioni) dell'AOU di Pisa, nel gennaio 2014;
- la nuova centrale di sterilizzazione strumenti chirurgici dell'Ospedale San Donato di Arezzo (costo 3 milioni) ad agosto 2014[58].

A marzo 2014 è stato approvato l'accordo tra Regione Toscana, AOU Pisana e Università di Pisa, con uno stanziamento regionale di 29 milioni, al fine di semplificare le procedure di realizzazione del nuovo presidio ospedaliero di Cisanello[59].

A settembre 2014, la Regione Toscana ha assegnato 10,5 milioni (2,5 per il 2014 e 8 per il 2015) alla Fondazione Monasterio per il potenziamento e lo sviluppo delle attività dell'Ospedale del Cuore Pasquinucci di Massa, con particolare riferimento alla neonatologia e alla cardiochirurgia pediatrica, per un bacino di riferimento extraregionale e internazionale, data l'altissima specializzazione cardiochirurgica.

Nel periodo aprile-settembre 2014 sono stati attivati i 129,2 milioni di investimenti sanitari previsti dai finanziamenti statali dell'art.20 della legge 67/1988, riparto 2008 (più volte citati), con l'ammissione a finanziamento da parte dello Stato di 30 interventi previsti nell'accordo di programma firmato con il Ministero della Salute e nelle sue successive rimodulazioni.

Quanto al programma di costruzione dei nuovi quattro ospedali, dopo l'inaugurazione nel 2013 delle nuove strutture di Pistoia e di Prato, a maggio 2014 è iniziata l'attività a Lucca. Per l'ospedale delle Apuane, ad agosto 2014 è stata approvata la modifica

---

[57] Provvedimento del Direttore generale n. 535 del 10 dicembre 2013.

[58] V. Regione Toscana. Rapporto di monitoraggio strategico, parte II – L'attuazione delle politiche regionali.

[59] In particolare, l'accordo di programma approvato con delibera di Giunta n. 149/2014, prevedeva l'acquisto, da parte dell'AOU Pisana della parte del complesso immobiliare "Santa Chiara" già di proprietà dell'Università di Pisa, del valore di 29 milioni, in modo da acquisire la disponibilità dell'intero complesso per la successiva valorizzazione e alienazione. L'AOU Pisana si impegnava inoltre a realizzare, all'interno del nuovo presidio ospedaliero di Cisanello, spazi adeguati per la funzionalità della struttura universitaria. In tal modo venivano, inoltre, semplificate le procedure di realizzazione della nuova struttura, assumendo l'AOU il ruolo di unica stazione appaltante.

dell'accordo di programma con un ulteriore finanziamento regionale di 19,9 milioni per la copertura del nuovo quadro economico tenuto conto anche delle mancate valorizzazioni immobiliari. I lavori sono comunque terminati e sono in corso i collaudi. L'inizio delle attività è previsto a novembre 2015.

Quanto al recupero e alla valorizzazione delle aree ospedaliere dismesse, a settembre 2014 è stato definito il testo dell'accordo per l'area del Ceppo di Pistoia (poi presentato a febbraio 2015), che prevede interventi per circa 50 milioni in 5 anni, finalizzati al diradamento, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, con la costruzione di un quartiere di alta qualità ambientale e urbanistica. All'interno sarà presente anche una "cittadella della salute" dove sarà collocata la direzione dell'Azienda sanitaria.

Nell'ottobre 2014 è stato infine approvato l'accordo di programma per il recupero e la valorizzazione dell'area ospedaliera "Misericordia e Dolce", non più operativa a seguito dell'apertura del nuovo ospedale[60]. L'accordo prevede la realizzazione di un parco urbano, corredato da collegamenti con i principali percorsi e spazi aperti del centro storico. L'importo del progetto, pari a 43,3 milioni, è stato finanziato per 8,3 milioni mediante valorizzazione di una quota dell'area, da destinarsi a strutture non sanitarie, residenziali o direzionali; per ulteriori 12 milioni attraverso la cessione al Comune di Prato di altra parte dell'area e per i restanti 23 milioni mediante uno specifico contributo regionale.

[60] Delibera G.R. n. 829 del 6 ottobre 2014.

LA STRATEGIA TERRITORIALE

Sommario: 1. Premessa. - 2. I dati di rendiconto. - 2.1 Le risultanze contabili per funzione obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014. - 2.2 La classificazione economica della spesa. - 2.3 I soggetti attuatori. - 3. Il piano regionale integrato infrastrutture e trasporti (Priim). - 3.1 Le previsioni del Priim per il triennio 2014-2016. - 3.2. L'attuazione del Priim nella prima annualità 2014.- 4. Conclusione

1. Premessa

Gli obiettivi più importanti previsti dal Prs 2011/2015 per le politiche di governo del territorio - revisione della legge per il governo del territorio e implementazione del Pit quale piano paesaggistico - trasversali e sovraordinati a tutte le altre politiche, sono stati raggiunti nel 2014, al finire della legislatura e della programmazione di riferimento.

Infatti, la legge regionale n. 65 del 10 novembre 2014, recante "Norme per il governo del territorio"[1] abroga, dopo nove anni, la precedente normativa (l.r. n. 1/2005), con la finalità di riordinare gli strumenti di governo e pianificazione del territorio e ridisegnare, all'insegna di un maggiore coordinamento e controllo della regione sugli enti locali, le relazioni tra i soggetti istituzionali coinvolti nel processo di pianificazione urbanistica.

In particolare, la legge, composta da ben 256 articoli, si snoda attraverso tre principali linee: nuove regole urbanistiche, disciplina dell'attività edilizia e territorio rurale, con l'obiettivo di fondo di contenere il consumo del suolo, potenziando il riuso dei volumi esistenti e la tutela del territorio rurale e dell'attività agricola, riconosciuti elementi indispensabili per lo sviluppo economico e sostenibile .

La legge, infatti, nel riaffermare il principio della difesa del suolo, già enunciato nella disciplina precedente per salvaguardare il territorio rurale, introduce una serie di istituti in base ai quali i nuovi impegni del suolo sono ammessi solo in assenza di possibilità di riuso e/o adattamento delle costruzioni esistenti.

Si definisce "il territorio urbanizzato" e la sua perimetrazione, distinguendolo dalle "aree esterne", in cui non sono consentite nuove edificazioni residenziali.

[1] Alcune disposizioni della legge sono state impugnate dal Governo, si tratta, in particolare, degli artt. 25, 26 e 27, che riguardano l'approvazione di previsioni urbanistiche in materia di medie e grandi strutture di vendita, riproducono meccanismi di tutela degli esercizi di vicinato e gli art. 207 e 208, che si riferiscono a sanzioni per opere ed interventi edilizi abusivi.

Per superare eventuali contrasti tra gli enti locali (città metropolitana, comuni, unione di comuni) e la regione sugli strumenti di pianificazione approvati, viene potenziato il ruolo della Conferenza paritetica interistituzionale, dotata di maggiori poteri decisori.

Ugualmente per superare la frammentazione delle pianificazioni e individuare una scala di pianificazione/progettazione adeguata alle scelte più rilevanti per il territorio, si rafforzano gli strumenti di area vasta e di livello intercomunale, quali il piano strutturale intercomunale e la conferenza di copianificazione, costituita tra la regione, la provincia/ città metropolitana, comune o unione interessata, diventando, quest'ultima, il mezzo per garantire scelte condivise sulle trasformazioni urbanistiche importanti, come l'impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro urbano e per l' insediamento di grandi o medie strutture di vendita.

Tra l'altro, proprio queste disposizioni (artt. 25, 26, 27 della l.r. n. 65) sono state impugnate dal Governo per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., per contrasto con le direttive europee e con la legge sulle liberalizzazioni d.l. n. 201/2011, e dell'art. 117, comma 2 lett.) e Cost., per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

L'altro obiettivo, trasversale a tutte le politiche, individuato dal Prs 2011/2015 per il governo del territorio, è l'integrazione paesaggistica del Piano di indirizzo territoriale (Pit). La regione ha, infatti, scelto di implementare il piano di indirizzo territoriale vigente, così come consentito dal d.lgs. n. 42/2004[2], dandogli anche la valenza di Piano paesaggistico, con la volontà di mantenere uniti i dispositivi di pianificazione del territorio e del paesaggio, sia per preservare il patrimonio paesaggistico toscano sia per farne un fattore di crescita economica e sociale.

Nel 2014, terminata la lunga fase preparatoria avviata nel 2007, si è proceduto all'approvazione delle integrazioni al Pit con deliberazione del Consiglio n. 58 del 2 luglio 2014. Il complesso procedimento, dopo la fase di presentazione ed esame delle osservazioni, si è concluso nel 2015 con l'approvazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 37 del 27 marzo 2015.

[2] L'art. 135, comma 1 del d.lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio", dispone: "Lo Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato. A tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati "piani paesaggistici".

II piano paesaggistico, secondo la definizione prevista dal d.lgs. citato, è sovraordinato a tutti gli altri piani e programmi regionali, che ad esso devono conformarsi, ha ad oggetto tutto il territorio regionale, non solo le eccellenze paesaggistiche e monumentali, già poste sotto tutela, ma anche i "luoghi dell'abitare", i paesaggi delle periferie, delle campagne, delle aree dismesse, delle zone industriali ecc. Il Pit, integrato con la disciplina paesaggistica, diviene lo strumento di pianificazione di riferimento per tutti gli altri strumenti di programmazione, in raccordo con il Prs, riferimento per tutte le politiche di programmazione economica e sociale.

Strumento di programmazione collegato, invece, prevalentemente, all'Area tematica due del Prs 2011/2015 "Sostenibilità, qualità del territorio e infrastrutturazione e alla strategia territoriale, è il Piano integrato infrastrutture e trasporti (Priim), approvato con deliberazione del consiglio regionale n. 18 del 12 febbraio 2014, in attuazione della l.r. n. 55/2011. istitutiva del piano.

Il piano si configura quale nuovo strumento unitario della pianificazione e programmazione della politica regionale nei settori della mobilità aerea, marittima, viaria e ferroviaria per il periodo 2014-2020, in precedenza disciplinata da documenti diversi, con l'obiettivo primario di integrare le politiche in materia di infrastrutture di trasporto, di logistica, di trasporto pubblico locale e di mobilità.

Del piano e della sua attuazione nel primo anno di vigenza, stante la rilevanza per la strategia in esame, si darà conto in apposito paragrafo.

2. I dati di rendiconto

2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014

La strategia territoriale si articola in quattro funzioni obiettivo: Modernizzazione delle infrastrutture (31); Efficienza del sistema regionale dei trasporti (32); sistema abitativo e riqualificazione urbana(33), Attività generali per il territorio (34).

L'analisi finanziaria che segue prende in esame, per ciascuna funzione obiettivo, in serie storica 2011-2014: le spese della gestione di competenza in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti; l'andamento delle spese correnti e in conto capitale; la scomposizione delle risorse che finanziano la strategia.

Il complesso delle risorse destinate in bilancio alle politiche territoriali della regione ammontano nell'esercizio in esame a 1.188,55 milioni (nel 2011 erano 1.284,79, nel 2012

1.231,52, nel 2013 1.374,09), con una riduzione del 13,50 per cento rispetto all'esercizio precedente.

La strategia territoriale incide sul bilancio 2014 in termini di stanziamenti per il 9 per cento e in termini di impegni per 6,8 per cento (al netto delle contabilità speciali) e si attesta immediatamente dopo la strategia sociale per risorse stanziate.

Al netto delle poste relative alla perimetrazione del conto sanitario, tali percentuali salgono per gli stanziamenti al 28,90 per cento e per gli impegni al 33,52 per cento.

Nell'esercizio in esame gli impegni pari a 668,10 milioni risultano in lieve crescita (+0,23 per cento) rispetto al 2013, a conferma del *trend* positivo già registrato nei precedenti esercizi (+2,96 per cento nel 2013 rispetto al 2012, +2,24 per cento tra il 2012 e il 2011).

L'indice relativo alla capacità di impegno pari al 56,21 per cento, nell'esercizio in esame, rappresenta la migliore *performance* del quadriennio.

La velocità di pagamento, pur in presenza di un costante incremento degli impegni, dopo il picco negativo del 2013 (58,23 per cento) si assesta al 69,95 per cento nel 2014, comunque molto inferiore all'indice registrato nel 2011 (81,42 per cento).

Le tabelle che seguono riportano il quadro complessivo delle risultanze contabili e dei relativi indicatori, suddivisi per funzioni obiettivo

Tab. 1 - Strategia territoriale - Periodo 2011-2014. (in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO		Stanziamenti				Impegni				Pagamenti			
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
31	Modernizzazione delle infrastrutture	335,6	205,93	166,29	208,28	85,77	87,58	89,22	57,83	35,59	34,48	27,38	20,70
32	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	565,64	604,36	871,88	683,77	497,98	515,65	536,61	596,33	444,27	381,18	350,45	441,50
33	Sistema abitativo e riqualificazione urbana	354,79	390,67	305,66	273,45	40,13	29,05	28,92	4,60	32,19	11,44	9,27	4,02
34	Attività generali per il territorio	28,76	30,55	30,26	23,05	9,33	15,09	11,8	9,34	3,5	1,98	1,02	1,09
Totale		**1.284,79**	**1.231,52**	**1.374,09**	**1.188,55**	**633,21**	**647,37**	**666,56**	**668,10**	**515,55**	**429,08**	**388,12**	**467,30**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Tab. 2 - Strategia territoriale - Periodo 2011-2014 - Variazioni.

FUNZIONI OBIETTIVO		Variazioni % Stanziamenti			Variazioni % impegni			Variazioni % pagamenti		
		2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
31	Modernizzazione delle infrastrutture	-38,64%	-19,25%	25,25%	2,11%	1,87%	-35,19%	-3,12%	-20,59%	-24,41%
32	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	6,85%	44,27%	-21,58%	3,55%	4,06%	11,13%	-14,20%	-8,06%	25,98%
33	Sistema abitativo e riqualificazione urbana	10,11%	-21,76%	-10,54%	-27,61%	-0,45%	-84,11%	-64,46%	-18,97%	-56,64%
34	Attività generali per il territorio	6,22%	-0,95%	-23,81%	61,74%	-21,80%	-20,81%	-43,43%	-48,48%	6,78%
Totale		**-4,15%**	**11,58%**	**-13,50%**	**2,24%**	**2,96%**	**0,23%**	**-16,77%**	**-9,55%**	**20,40%**

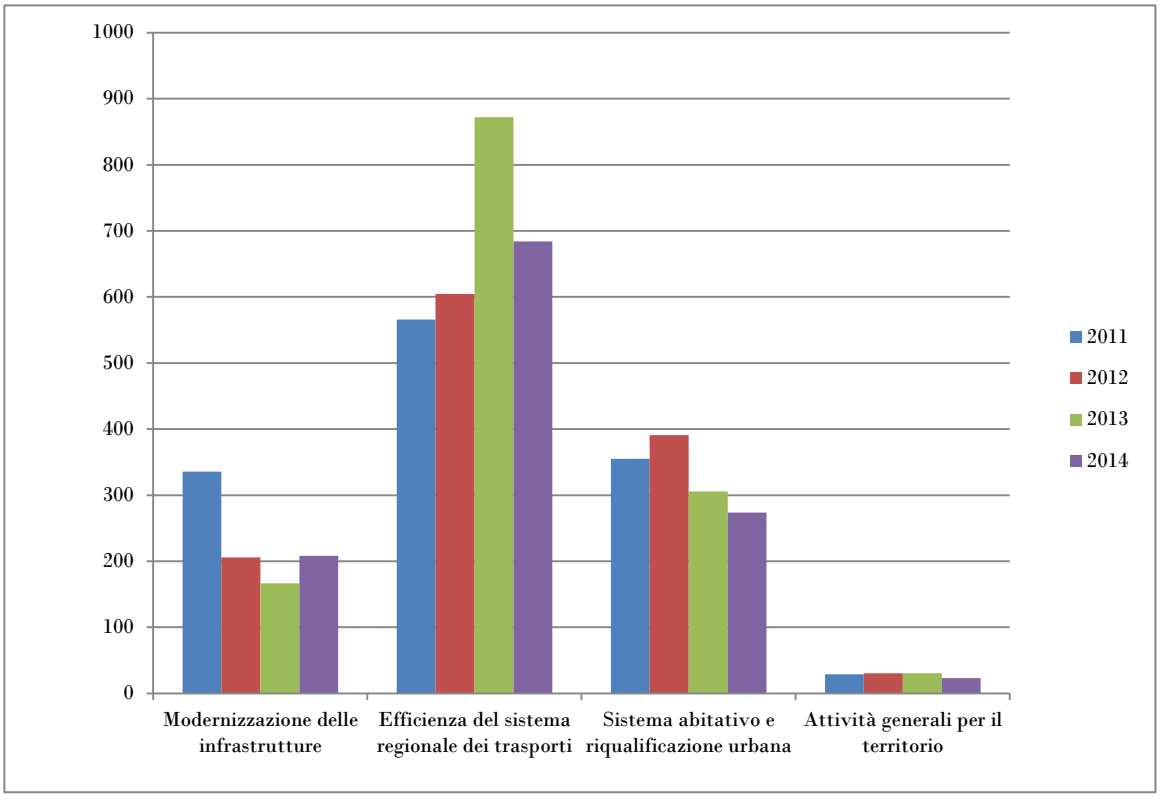
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Tab. 3 - Strategia territoriale - Indicatori finanziari 2011-2014.

FUNZIONI OBIETTIVO		Indice di capacità di impegno				Indice di velocità di pagamento			
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
31	Modernizzazione delle infrastrutture	25,56%	42,53%	53,65%	27,76%	41,49%	39,37%	30,69%	35,79%
32	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	88,04%	85,32%	61,55%	87,21%	89,21%	73,92%	65,31%	74,04%
33	Sistema abitativo e riqualificazione urbana	11,31%	7,44%	9,46%	1,68%	80,21%	39,38%	32,05%	87,44%
34	Attività generali per il territorio	32,44%	49,39%	39,00%	40,53%	37,51%	13,12%	8,64%	11,66%
Totale		**49,29%**	**52,57%**	**48,51%**	**56,21%**	**81,42%**	**66,28%**	**58,23%**	**69,95%**

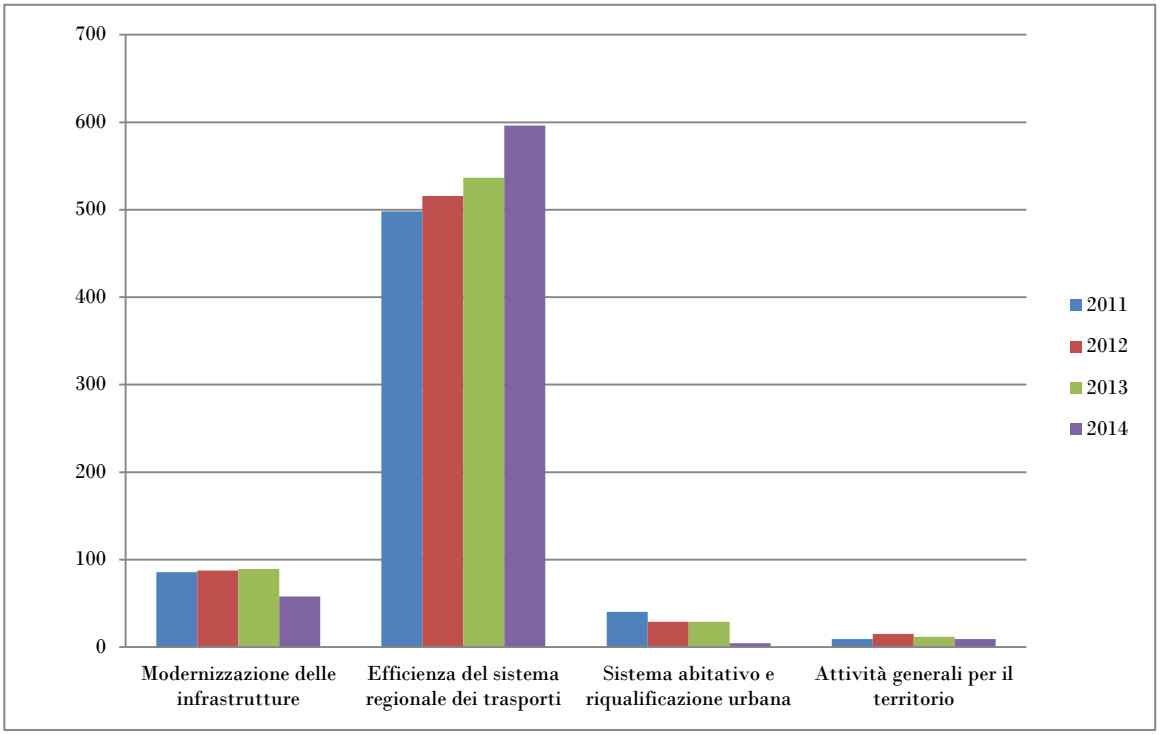
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.
Eventuali differenze dovute ad arrotondamenti.

Fig. 1 - Strategia territoriale - Andamento degli stanziamenti di spesa per funzioni obiettivo - quadriennio 2011-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconti.

Fig. 2 - Strategia territoriale - Andamento degli impegni per funzione obiettivo – quadriennio 2011-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconti.

L'analisi delle risorse destinate alle singole funzioni obiettivo evidenzia un incremento del 25,25 per cento della funzione "Modernizzazione delle infrastrutture" i cui stanziamenti passano da 166,29 milioni del 2013 a 208,28 milioni del 2014. A questo incremento di stanziamento non corrisponde un analogo miglioramento in termini di impegni, che diminuiscono in percentuale del 35,19 per cento (da 89,22 milioni del 2013 a 57,83 milioni nel 2014). Nel dettaglio, a livello di stanziamenti, la funzione presenta, nel confronto degli esercizi 2013 e 2014, variazioni positive e negative che si compensano; pertanto l'incremento rilevato è principalmente attribuibile allo stanziamento di 50 milioni, assunto sul capitolo 31148 per il trasferimento di anticipazione all'autorità portuale di Piombino, poi non impegnata nel corso dell'anno.

L'analisi degli impegni per funzioni obiettivo evidenzia, in realtà, un unico incremento pari all'11,13 per cento inerente la funzione 32 "Efficienza del sistema regionale dei trasporti", i cui impegni passano da 536,61 milioni del 2013 a 596,33 milioni nel 2014, pur registrando la stessa funzione una diminuzione di stanziamento rispetto al 2013 del 21,58 per cento.

L'incremento riguarda l'impegno di 43 milioni assunto sul capitolo 32081, quale anticipazione agli enti locali per il finanziamento del servizio di T.p.l., nelle more dell'erogazione da parte dello stato della premialità 2014. La previsione di erogazione di

un'anticipazione a favore degli enti locali, disciplinata dall'art. 31-*bis* della legge finanziaria per l'anno 2014 (l.r. n. 77/2013), come introdotto dall'art. 25 della l.r. 4 agosto 2014 n. 46, conferma la progressiva difficoltà della regione nella gestione del patto di stabilità e la necessità di dover far ricorso, in assenza di un raccordo, anche temporale, tra le istituzioni pubbliche nell'erogazione di risorse previste per legge, a strumenti non ordinari.

L'aumento di impegno, conseguentemente, si riflette sull'indice di variazione dei pagamenti, che registra un più 25,98 per cento rispetto al 2013, ascrivibile ai maggiori pagamenti effettuati per il finanziamento del trasporto pubblico locale, tra i quali anche quello di 43 milioni sul capitolo 32081 per l'anticipazione surrichiamata .

Il maggior decremento di impegni rispetto al 2013, in termini percentuali (-84,11 per cento), si registra nella funzione "Sistema abitativo e riqualificazione urbana", che passa da 29,92 milioni a 4,60 milioni, a fronte di stanziamenti per 273,45 milioni, pure essi ridotti del 10,54 per cento rispetto all'anno precedente.

Gli stanziamenti di maggiore entità, nella funzione, si riferiscono a spese d'investimento inerenti alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, inseriti nel Piano sanitario e sociale, a fronte dei quali non risultano, peraltro, assunti impegni (cap. 33049/17,45 milioni; 33051/15 milioni, 33055/9,93 milioni; 33058/67,24 milioni; 33060/17,45 milioni; 33066/10,34 milioni). Nel complesso la funzione 33 presenta tutti dati in decremento, prendendo a riferimento i valori del 2011 e del 2014, le variazioni rilevate mostrano una diminuzione del 22,93 per cento degli stanziamenti e di oltre l'88 per cento degli impegni, segno evidente di una grave immobilità del settore dovuto prioritariamente al crescente taglio delle risorse e ai vincoli imposti dalle norme finanziarie nazionali, ma anche a farraginosità nelle procedure di gestione del patrimonio pubblico abitativo, in un contesto in cui i livelli di disagio sociale ed economico prodotti dalla crisi ne hanno innalzato il fabbisogno.

Nel biennio 2013-2014, per aumentare l'offerta pubblica di alloggi, la regione, nell'esercizio delle funzioni di cui alla l.r. 3 novembre 1998, n. 77, ha approvato diverse proposte di intervento e protocolli di intesa con i principali comuni della Toscana, i cui risultati non sono, però, ancora rilevati nel consuntivo 2014, che, come detto, registra, invece, una rilevante diminuzione in termini di impegni di spesa. Tra l'altro, con delibera 23 settembre 2014, n. 772, il governo regionale ha dettato, in coerenza con le politiche territoriali regionali incentrate alla limitazione di utilizzo del suolo a fini edificatori, nuove

linee guida per l'acquisizione e la riqualificazione di complessi immobiliari già esistenti da destinare a edilizia residenziale.

L'analisi finanziaria, nel triennio 2011-2014, della strategia territoriale, suddivisa tra le quattro funzioni obiettivo che la compongono, si completa con la tabella successiva, in cui si evidenziano l'andamento degli impegni, distinti tra spese correnti e spese d'investimento.

Tab. 4 - Strategia territoriale - Impegni di spesa per funzione obiettivo nel quadriennio 2011-2014. (in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO			Impegni				% sul totale				Variazioni		
			2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
			a	b	c	d					(b-a)/a	(c-b)/b	(d-c)/c
31	Modernizzazione delle infrastrutture	Spese correnti	2,07	2,07	3,51	4,13	2,41%	2,36%	3,93%	7,13%	0,00%	69,57%	17,52%
		Spese c/capitale	83,7	85,51	85,71	53,70	97,59%	97,64%	96,07%	92,87%	2,16%	0,23%	-37,35%
		Totale	**85,77**	**87,58**	**89,22**	**57,83**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**2,11%**	**1,87%**	**-35,19%**
32	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	Spese correnti	488,82	502,24	497,43	537,46	98,16%	97,40%	92,70%	90,13%	2,75%	-0,96%	8,05%
		Spese c/capitale	9,16	13,41	39,19	58,87	1,84%	2,60%	7,30%	9,87%	46,40%	192,24%	50,21%
		Totale	**497,98**	**515,65**	**536,61**	**596,33**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**3,55%**	**4,06%**	**11,13%**
33	Sistema abitativo e riqualificazione urbana	Spese correnti*	0	0,01	0	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,06%		-100,00%	
		Spese c/capitale	40,13	29,05	28,92	4,59	100,00%	100,00%	100,00%	99,94%	-27,61%	-0,45%	-84,12%
		Totale	**40,13**	**29,05**	**28,92**	**4,60**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**-27,61%**	**-0,45%**	**-84,11%**
34	Attività generali per il territorio	Spese correnti	4,5	5,17	3,12	1,75	48,23%	34,26%	26,44%	18,70%	14,89%	-39,65%	-43,99%
		Spese c/capitale	4,82	9,92	8,68	7,60	51,72%	65,74%	73,56%	81,30%	105,81%	-12,50%	-12,47%
		Totale	**9,33**	**15,09**	**11,8**	**9,34**	**99,95%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**61,74%**	**-21,80%**	**-20,81%**
SPESE CORRENTI			495,4	509,48	504,07	543,34	78,2%	78,70%	75,62%	81,33%	2,84%	-1,06%	7,79%
SPESE C/CAPITALE			137,82	137,89	162,5	124,76	21,77%	21,30%	24,38%	18,67%	0,05%	17,85%	-23,23%
TOTALE STRATEGIA TERRITORIALE			**633,21**	**647,37**	**666,56**	**668,10**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**2,24%**	**2,96%**	**0,23%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

* Le spese correnti della funzione "Sistema abitativo e riqualificazione urbana" presentano valore 0.

Come risulta dalla tabella sopra riportata, la strategia territoriale è composta in prevalenza di impegni di parte corrente, ancora più marcati nel 2014. Infatti, in tale anno, raggiungono la percentuale dell'81,33 per cento del totale complessivo (mentre si attestavano al 75,62 per cento nel 2013; al 78,70 per cento nel 2012; al 78,2 per cento nel 2011).

La scomposizione della spesa in corrente e in conto capitale mostra altresì, pur in presenza di un andamento pressoché invariato degli impegni nel complesso (+0,23 per cento) un incremento degli impegni di spesa corrente del 7,79 per cento, mentre la spesa per investimenti evidenzia un decremento di oltre il 23 per cento (da 164,5 milioni del 2013 passa a 124,75 milioni nel 2014).

L'aumento degli impegni di parte corrente deriva principalmente dalla funzione "Efficienza del sistema regionale dei trasporti" che, nel 2014, cresce di oltre 8 punti percentuali rispetto al precedente esercizio. Invero, anche gli impegni per investimenti, per

tale funzione, aumentano del 50,21 per cento, in evidente controtendenza rispetto alle altre funzioni, in conseguenza, come già spiegato nel precedente paragrafo, dell'anticipazione di 43 milioni, concessa agli enti locali per il finanziamento del trasporto pubblico, contabilizzata come spesa d'investimento.

La diminuzione più consistente degli impegni per spese di investimento si registra, come già indicato, nella funzione obiettivo "Sistema abitativo e riqualificazione urbana" (-84,12 per cento) per le motivazioni evidenziate in precedenza. Anche la funzione "Modernizzazione delle infrastrutture" presenta una diminuzione (-37,35 per cento)negli investimenti, in particolare per il settore riguardante la viabilità e il trasporto ferroviario.

L'analisi complessiva della strategia, nel quadriennio esaminato, evidenzia, così, una tenuta degli impegni, ma una contrazione rilevante degli impegni in conto capitale (-23,23 per cento) nel periodo 2013/2014.

2.2. La classificazione economica della spesa

La classificazione degli impegni per componenti economico-funzionali, in base ai dati Siope, evidenzia che l'attuazione della strategia è affidata, in larga misura, a soggetti diversi dall'amministrazione regionale, ai quali vengono trasferite risorse.

Tab. 5 - Composizione della spese della strategia territoriale. (in milioni)

codice SIOPE	Tipologia di spesa	Impegni				% sul totale impegni				Variazione %		
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
10200	Personale	0,03	0,06	0,04	0,04	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	136,11%	-29,94%	0,00%
10300	Acquisto di beni e prestazioni di servizi	226,49	271,01	253,15	286,45	35,77%	41,86%	37,98%	42,84%	19,66%	-6,59%	13,15%
10500	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	229,61	203,21	218,79	226,75	36,26%	31,39%	32,82%	33,91%	-11,50%	7,67%	3,64%
10600	Trasferimenti correnti ad altri soggetti	39,27	35,1	32,08	30,10	6,20%	5,42%	4,81%	4,50%	-10,61%	-8,60%	-6,17%
10800	Imposte e tasse*	0	0,001	0		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	72,21%	80,01%	
10900	Oneri straordinari della gestione corrente	-	0,09	-		0,00%	0,01%	0,00%	0,00%		-100,00%	
20100	Investimenti fissi	5,95	6,76	2,24	8,33	0,94%	1,04%	0,34%	1,25%	13,58%	-66,92%	271,86%
20200	Trasferimenti in c/capitale ad amm.ni pubbliche	88,21	94,4	89,12	53,13	13,93%	14,58%	13,37%	7,94%	7,01%	-5,59%	-40,39%
20300	Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	43,3	31,73	65,84	19,97	6,84%	4,90%	9,88%	2,99%	-26,72%	107,46%	-69,68%
20400	Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	0,35	5	5,3	0,34	0,06%	0,77%	0,80%	0,14%	1329,78 %	6,00%	-93,58%
20500	Concessione di crediti e anticipazioni				43,00				6,43%			
Totale		**633,21**	**647,37**	**666,56**	**668,10**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**2,24%**	**2,96%**	**0,23%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sistema informatico Regione.

Infatti, nel quadriennio 2011-2013, i trasferimenti di risorse correnti (voce 10500) e in conto capitale (voce 20200) a favore di amministrazioni pubbliche raggiungono,

mediamente la percentuale del 46 per cento degli impegni complessivamente assunti[3]. Se a questi, poi, si sommano i trasferimenti correnti e per investimenti a favore di altri soggetti la percentuale sale al 57 per cento.

Come evidenzia la tabella che precede, l'incidenza di tali trasferimenti sul totale impegnato per ciascun anno presenta andamenti diversi tra spese correnti e spese in conto capitale.

Così, mentre i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, nel quadriennio, si mantengono pressoché costanti, oscillando dal 36,26 per cento del 2011 al 33,91 del 2014, i trasferimenti in conto capitale, secondo l'andamento già rilevato, si riducono considerevolmente, passando dal 13,13 per cento del 2011 al 7,94 per cento del 2014, con una diminuzione di oltre il 40 per cento.

Anche le restanti voci di spesa in conto capitale subiscono un decremento consistente, con eccezione della tipologia di spesa "Investimenti fissi" (voce 20200), che passa da 2,24 milioni del 2013 a 8,33 milioni del 2014, dopo il forte decremento registrato nel 2013 rispetto al 2012 (-66,92); nel dettaglio lo scostamento è relativo all'acquisto di materiale rotabile per linee non elettrificate (cap. 32068).

La spesa relativa all'acquisto di beni e prestazioni di servizi nel quadriennio 2011-2014 incide mediamente per il 39 per cento sul totale complessivo delle risorse e, nel 2014, per oltre il 42 per cento, evidenziando un incremento del 13,15 per cento rispetto al 2013, giustificato, nella relazione illustrativa (allegato C) alla proposta di rendiconto, con una maggiore spesa del contratto di servizio con Trenitalia, che ha dovuto includere nel 2014 quanto non è stato possibile impegnare, a causa del patto di stabilità, per il quarto trimestre 2013. Tale slittamento, come riferito nella relazione citata, non si è reso necessario per la 4^ trimestralità 2014.

2.3. I soggetti attuatori

Come già evidenziato, la strategia territoriale è prevalentemente realizzata attraverso le erogazioni ad altri soggetti, non solo istituzionali.

I soggetti istituzionali, attuatori della strategia, in quanto destinatari di trasferimenti, sono principalmente le amministrazioni locali, comuni e province, cui la regione ha delegato numerose competenze in materia di T.p.l. e di gestione della viabilità regionale,

[3] Per il quadriennio 2011-2014: la voce 10500 "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" + la voce 20200 "trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche" raggiungono complessivi 1.203,21 milioni, in rapporto al totale impegni di 2.615,24 milioni.

anche se la l.r. n. 22/2015, di attuazione della legge.n.56/2014, modifica, per il futuro, l'assetto delle competenze attribuite agli enti locali

Prendendo in esame, in questa sede, l'ammontare dei pagamenti, in conto competenza e in conto residui, erogati dalla regione al comparto degli enti locali, così come definito dall'Istat ai sensi dell'art. 1, c. 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, a titolo di trasferimenti correnti e in conto capitale, si evidenzia una diminuzione rispetto all'esercizio 2013.

In particolare, si riscontra come l'incidenza dei pagamenti a tali enti, rispetto al complesso dei pagamenti della strategia in oggetto, si attesti, nel 2014, al 42,30 per cento a fronte di un'incidenza superiore al 48 per cento, registrata nel 2013.

La diminuzione dell'incidenza dei pagamenti destinati al comparto delle amministrazioni locali rispetto al totale dei pagamenti della strategia, per la tipologia di spesa trasferimenti, come sopra evidenziata, è solo apparente perché risulta imputabile, in particolare, all'aumento dei pagamenti effettuati per un titolo di spesa diverso. Infatti, come già accennato, nel 2014, la concessione di anticipazione agli enti locali per il finanziamento del servizio di trasporto pubblico locale su gomma, contabilizzata nel bilancio regionale nell'ambito delle concessioni di crediti/anticipazioni (titolo IV di spesa), per 43 milioni, impegnati e pagati nell'anno, fa sì che risultino diminuiti i pagamenti per trasferimenti, compensati dai pagamenti per l'anticipazione, che pure incidono nel complesso della strategia. Se questi pagamenti avessero avuto la corretta contabilizzazione, si sarebbe vista confermata la medesima percentuale di pagamenti registrata nel 2013.

La tabella che segue riporta i pagamenti complessivi, erogati a titolo di trasferimenti, ai diversi soggetti istituzionali nel corso del 2014 sul totale dei pagamenti della strategia.

Tab. 6 - Amministrazioni locali beneficiarie di trasferimenti per la Strategia territoriale. Pagamenti totali 2014. (in euro)

Tipologia Ente beneficiario	Pagamenti totali 2014
Amministrazioni provinciali	142.396.648
Comuni	65.193.169
Città metropolitana di Firenze	42.844.571
Artea- agenzia regionale toscana erogazioni in agricoltura	29.203.894
Autorità portuale	9.717.239
Unioni di comuni	3.974.514
Consorzio Lamma	675.000
Regione Liguria	618.555
Provincia di Sassari	424.982
Università	423.518
Regione autonoma della Sardegna	341.280
Regione Lombardia	43.295
Unioni montane	16.261
Totale complessivo	**295.872.927**
Pagamenti totali della strategia	**699.527.217**
% Trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali su pagamenti totali della strategia	**42,30%**

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

Come già accennato, tra i soggetti pubblici attuatori della strategia, per le funzioni ad essi delegate, particolare rilevanza hanno gli enti locali (Province, Comuni e Città metropolitana di Firenze dall'anno 2015) che, complessivamente, sono destinatari di trasferimenti, intesi come pagamenti complessivi effettuati nell'anno 2014, per 250,4 milioni di euro, di cui 185,3 milioni destinati al comparto provinciale, comprensivo della provincia di Firenze (oggi Città Metropolitana di Firenze come tale già qualificata nei dati regionali), e 65,1 milioni riferiti a pagamenti verso i comuni.

La maggioranza dei trasferimenti erogati riguarda le risorse per il finanziamento delle spese correnti per il trasporto pubblico locale, pari, per il 2014, a 230 milioni, compresi i 20,3 milioni destinati a garantire i servizi minimi, previsti dalle norme della l.r. n. 42/1998, come modificata dalla l.r. n.33/2003 in materia di trasporto pubblico locale.

I destinatari di tali risorse sono prevalentemente le amministrazioni provinciali, che ricevono quasi 142 milioni, compresa la Provincia/Città metropolitana di Firenze; tra queste, le maggiori assegnazioni riguardano: la Città metropolitana con più di 33 milioni, le province di Arezzo e Siena con circa 16,7 milioni ciascuna e la provincia di Lucca con più di 13 milioni.

Ai comuni sono destinati, per le medesime finalità, circa 55,7 milioni, di cui 26,6 milioni, al comune di Firenze, che assorbe da solo quasi il 48 per cento del complesso dei

pagamenti erogati a favore del comparto comunale per il finanziamento di tale tipologia di spesa.

Nel complesso, per il finanziamento del trasporto pubblico locale, la Città metropolitana di Firenze ed il Comune di Firenze ricevono 60,6 milioni, corrispondente a più del 30 per cento de totale dei trasferimenti erogati nell'ambito di tale capitolo di spesa.

Le altre risorse sono destinate alle province per le funzioni delegate in materia di viabilità regionale, ai sensi della l. r. n. 88 del 1 dicembre 1998, e s.m.. Queste si attestano nel 2014, per tutte le province e la Città Metropolitana di Firenze in circa 12,6 milioni, quest'ultima riceve risorse per un ammontare di 5,2 milioni; le altre amministrazioni provinciali tra gli 1,6 milioni ed i 100 mila euro.

Tra i soggetti pubblici, diversi dagli enti locali, destinatari di trasferimenti si evidenziano le erogazioni a favore dell'agenzia regionale Artea, per complessivi 29,2 milioni, destinate per 17,7 milioni, al cofinanziamento statale-europeo per il completamento del sistema tranviario metropolitano nell'area fiorentina, a seguito degli impegni assunti negli anni precedenti il 2014, le cui erogazioni sono ancora in corso.

I restanti pagamenti sono relativi, prevalentemente, a spese di investimento sulla viabilità, secondo quanto previsto dal Priim.

Seguono, in ordine di ammontare, i trasferimenti destinati alle Autorità portuali, che ricevono risorse per 9,7 milioni, destinate, per 6,5 milioni, ad interventi di parte capitale per il porto di Piombino, e per 2,7 milioni alla modernizzazione delle infrastrutture del porto di Livorno.

La quota di pagamenti non destinata a soggetti pubblici è pari al 57,7 per cento nel 2014, ed è assegnata principalmente ai soggetti gestori del trasporto ferroviario e ad altre imprese, oltre che a spese per acquisto di beni e servizi.

In particolare, l'importo complessivo dei pagamenti a favore di soggetti diversi dalle amministrazioni locali ammonta a più di 400 milioni; di questi una quota, pari a circa 283 milioni, è relativa a pagamenti a favore di Trenitalia s.p.a. per le prestazioni di servizi per il trasporto pubblico ferroviario (art. 9 d.lgs. n. 422/1997).

La società Trenitalia s.p.a., del gruppo Ferrovie dello Stato, riveste un ruolo di rilievo tra i soggetti privati attuatori della strategia, in quanto gestore, per gli anni 2009-2014, dei servizi di trasporto ferroviario di persone di interesse regionale e locale. Il contratto è finanziato in parte dallo Stato, in parte con i ricavi del servizio, e infine da contributi regionali per il miglioramento e il rinnovo del materiale rotabile. L'importo contrattuale

annuo, salvo l'adeguamento al tasso d'inflazione, è di circa 240 milioni oltre Iva.

I restanti pagamenti della strategia sono destinati in prevalenza a spese per l'acquisto di beni e servizi per attività di trasporto marittimo e di navigazione (18,4 milioni), ed a trasferimenti in conto capitale ad imprese per l'edilizia abitativa (22,2 milioni).

3. Il piano regionale integrato infrastrutture e trasporti (Priim)

3.1. Le previsioni del Priim per il triennio 2014-2016

Il Priim, istituto con l.r. 4 novembre 2011, n. 55, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 18 del 12 febbraio 2014, dà attuazione, come già evidenziato, alla programmazione strategica definita dal Programma Regionale di Sviluppo (Prs) in coerenza con il Piano di Indirizzo Territoriale (Pit).

I principali obiettivi definiti del Piano riguardano la realizzazione di una rete integrata e qualificata di infrastrutture e servizi per la mobilità sostenibile di persone e merci; l'ottimizzazione del sistema di accessibilità alle città toscane e alle aree disagiate; lo sviluppo di una piattaforma logistica toscana quale condizione di competitività del sistema produttivo regionale; la riduzione di costi del trasporto anche attraverso il riequilibrio e l'integrazione dei modi di trasporto, l'incentivazione dell'uso del mezzo pubblico; il miglioramento delle condizioni di sicurezza stradale e la diffusione delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione (art.2, lett. a), b) e c) della l.r. n. 55/2011).

Per le finalità perseguite, il piano è lo strumento di programmazione essenzialmente della strategia territoriale, ma persegue anche obiettivi rientranti in altre strategie, come si vedrà di seguito.

Gli stanziamenti previsti nel quadro finanziario del piano per il triennio 2014-2016, ammontano a 2.084 milioni, suddivisi tra infrastrutture e trasporti, come da tabella sottostante, da cui si rileva che al finanziamento del trasporto pubblico sono assegnati 1.709 milioni (pari all'82 per cento), la restante quota circa 375 milioni (pari al 18 per cento) è destinata alla realizzazione delle infrastrutture.

Le risorse previste nel piano sono state stanziate con la l.r. 24 dicembre 2013, n. 78[4].

[4] Approvazione del bilancio di previsione 2014 e pluriennale 2014-2016

Tab. 7 - Quadro finanziario Priim. (in milioni)

	2014	2015	2016	Totale
INFRASTRUTTURE	**148,42**	**142,51**	**84,01**	**374,93**
TRASPORTI	**599,75**	**551,16**	**558,10**	**1.709,00**
TOTALE	**748,17**	**693,66**	**642,10**	**2.083,94**

Fonte: elaborazione Corte dei conto su dati PRIIM.

Tab. 8 - Priim - Quadro finanziario per le infrastrutture - Triennio 2014-2016. (in milioni)

UPB	Descrizione UPB	Corr - Inv	Fonte	2014	2015	2.016	% sul totale 2014
214	Interventi nei trasporti e per la mobilita'	Inv	Regione	-	8,00	4,00	0,00%
214	Interventi nei trasporti e per la mobilita'	Inv	Stato	0,18	-	-	0,12%
	Strategia sociale			***0,18***	***8,00***	***4,00***	***0,12%***
311	Innovazione e sviluppo della rete delle infrastrutture di trasporto (4)	Inv	Regione	131,47	117,51	70,26	88,58%
312	Innovazione e sviluppo della rete delle infrastrutture di trasporto	Corr	Regione	7,97	7,72	7,57	5,37%
321	Servizi di trasporto pubblico (4)	Inv	Regione	6,70	1,30	0,20	4,51%
341	Azioni di sistema per il governo del territorio (4)	Inv	Regione	-	6,00	-	0,00%
342	Sistemi informativi, attività conoscitive e di informazione in campo territoriale	Inv	Regione	0,50	0,50	0,50	0,34%
343	Sistemi informativi, attività conoscitive e di informazione in campo territoriale	Corr	Regione	0,19	0,19	0,19	0,12%
	Strategia territoriale			***146,82***	***133,21***	***78,71***	***98,92%***
721	Finanziamento Enti e Agenzie regionali	Corr	Regione	1,38	1,30	1,30	0,93%
723	Finanziamento Enti e Agenzie regionali	Inv	Regione	0,04	-	-	0,03%
	Amministrazione regionale			***1,42***	***1,30***	***1,30***	***0,95%***
	Totale Correnti			**9,53**	**9,20**	**9,05**	**6,42%**
	Totale Investimenti			**138,89**	**133,31**	**74,96**	**93,58%**
	Totale risorse per infrastrutture			**148,42**	**142,51**	**84,01**	**100,00%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PRIIM.

Il quadro finanziario delle infrastrutture, suddiviso in unità previsionali di base, evidenzia, sia la distribuzione delle risorse del Piano sulle varie strategie, con il posizionamento quasi totalitario (98,92 per cento) della strategia territoriale[5], sia il finanziamento degli interventi, pressoché esclusivamente con fondi regionali, ammontando le risorse statali ad appena 180 milioni (pari all'0,12 per cento), sia la netta prevalenza (oltre il 93 per cento) di spese per investimenti.

[5] Le restanti strategie sono solo marginalmente interessate all'attuazione del piano, in particolare le risorse stanziate nell'Amministrazione regionale (UPB 721 e 723) sono relative al trasferimento di fondi all'Autorità Portuale regionale e le somme destinate alla strategia sociale (UPB 214) riguardano principalmente stanziamenti a favore del Centro di monitoraggio regionale della sicurezza stradale della Regione Toscana.

Al contrario delle infrastrutture, gli stanziamenti del Priim, destinati al trasporto pubblico, sono tutti afferenti alla strategia territoriale, finanziano, per oltre il 90 per cento nel 2014, la spesa corrente e la maggior quota di risorse è di provenienza statale (67,6 per cento nel 2014), come evidenziato nella tabella.

Tab. 9 - Priim. Quadro finanziario per il trasporto - Triennio 2014-2016. (in milioni)

UPB	Descrizione UPB	Corr - Inv	Fonte	2014	2015	2016	% sul totale 2014
311	Innovazione e sviluppo della rete delle infrastrutture di trasporto	Inv	Regione	5,00	0,00	0,00	0,83%
321	Servizi di trasporto pubblico	Inv	Regione	49,91	0,91	0,91	8,32%
321	Servizi di trasporto pubblico	Inv	Stato	2,15	0,00	0,00	0,36%
322	Servizi di trasporto pubblico	Corr	Regione	139,09	146,64	153,58	23,19%
322	Servizi di trasporto pubblico	Corr	Stato	403,61	403,61	403,61	67,30%
	Totale Correnti			**542,69**	**550,25**	**557,19**	**90,49%**
	Totale Investimenti			**57,06**	**0,91**	**0,91**	**9,51%**
	Totale risorse Trasporto pubblci			**599,75**	**551,16**	**558,10**	**100,00%**

Fonte: elaborazione Corte dei conto su dati PRIIM.

3.2. L'attuazione del Priim nella prima annualità 2014

Il piano ha avuto nel 2014 la sua prima applicazione, è, perciò, interessante verificarne, in termini finanziari, la corrispondenza alle previsioni, nel complesso e per obiettivi di piano.

Infatti, la realizzazione del piano è declinata in obiettivi generali, articolati a loro volta in obiettivi specifici e azioni, sottoposti a monitoraggio strategico e finanziario.

Gli obiettivi generali indicati dal Piano si possono sintetizzare in cinque:

1. Realizzare le grandi opere per la mobilità di interesse nazionale e regionale;
2. Qualificare il sistema dei servizi di trasporto pubblico;
3. Sviluppare le azioni per la mobilità sostenibile e per il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale e ferroviaria;
4. Potenziare la piattaforma logistica toscana;
5. Promuovere azioni trasversali per informazione e comunicazione, ricerca e innovazioni, sistemi di trasporto integrate

Per ciascun obiettivo generale è predisposto un apposito quadro finanziario, che nel monitoraggio dà conto della sua l'attuazione.

Il confronto tra il quadro finanziario complessivo del documento programmatico e le risorse a rendiconto evidenzia una crescita di oltre il 7 per cento degli stanziamenti inizialmente previsti, come risulta dalla tabella seguente.

In particolare tale incremento si concentra nelle funzioni obiettivo 31 e 32 della strategia territoriale, che nel complesso assorbono l'82,82 per cento delle risorse.

Gli incrementi delle funzioni obiettivo rientranti in altre strategie sono irrilevanti.

Tab. 10 - Priim. Quadro finanziario e rendiconto 2014. Stanziamenti, impegni e pagamenti. (in milioni)

Funzione obiettivo		UPB			Quadro finanziario 2014 PRIIM	Rendiconto 2014 - Spese		
						Stanziamenti	Impegni	Pagamenti
21	Azioni rivolte a garantire l'accessibilità ai servizi del cittadino	211	Interventi nei trasporti e per la mobilità - spese correnti		*0*	0,04	0,02	0,02
		214	Interventi nei trasporti e per la mobilità - spese di investimento		*0,18*	1,36	-	-
TOTALE STRATEGIA SOCIALE - FO 21					***0,18***	**1,40**	**0,02**	**0,02**
31	Modernizzazione delle infrastrutture	311	Innovazione e sviluppo della rete delle infrastrutture di trasporto - spese investimento	*5*	*136,47*	146,17	49,91	16,31
				131,47				
		312	Innovazione e svil. della rete delle infrastrutture di trasporto - spese correnti		*7,97*	8,24	4,13	3,31
	Totale FO 31				*144,44*	154,42	54,03	19,62
32	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	321	Servizi di trasporto pubblico - spese di investimento	6,70	58,76	63,61	15,87	1,48
				2,15				
				49,91				
		322	Servizi di trasporto pubblico - spese correnti	139,09	542,7	576,88	537,44	396,99
				403,61				
	Totale FO 32				601,46	640,49	553,30	398,48
34	Attività generali per il territorio	341	Azioni di sistema per il governo del territorio - spese di investimento		0	0,43	-	-
		342	Sistemi informativi, attività conoscitive e di infor.ne campo territoriale – s. investimento		0,50	3,91	1,34	-
		343	Sistemi informativi, attività conoscitive e di infor.ne campo territoriale - spese correnti		0,19	0,68	0,52	0,10
		344	Azioni di sistema per il governo del territorio - spese correnti			0,00	0,00	0,00
	Totale FO 34				**0,69**	**5,03**	**1,86**	**0,10**
TOTALE STRATEGIA TERRITORIALE						**799,94**	**609,19**	**418,2**
51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	514	Interventi per lo sviluppo del sistema economico e produttivo - spese di investimento			1,00	0,05	-
TOTALE STRATEGIA ECONOMICA - FO 51					***0***	**1,00**	**0,05**	**-**
72	Funzionamento enti ed agenzie regionali	721	Gestione corrente - spese correnti		*1,38*	1,38	1,38	1,02
		723	Investimenti straordinari - spese di investimento		*0,04*	0,04	0,04	-
TOTALE AMMINISTRAZIONE REGIONALE - FO 72					***1,42***	**1,42**	**1,42**	**1,02**
TOTALE COMPLESSIVO					**748,19**	**803,75**	**610,68**	**419,24**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

La verifica, in termini finanziari, della coerenza tra le previsioni del piano e l'attuazione degli obiettivi è resa difficile, come evidenziato già in sede di esame degli atti della programmazione in generale, per il mancato raccordo nella rappresentazione fra i dati della programmazione e i dati del bilancio. Infatti, per ciascun obiettivo, si possono confrontare solo i dati aggregati programmati per il triennio 2014-2016 con i dati del consuntivo 2014 e non questi ultimi con la previsione iniziale.

Obiettivo generale 1. Realizzazione delle grandi opere per la mobilità di interesse nazionale e regionale.

L'obiettivo generale 1 si articola in 3 obiettivi specifici e 8 azioni.

Tab. 11 - Obiettivo generale 1. Realizzazione delle grandi opere per la mobilità di interesse nazionale e regionale. Anno 2014. (in euro)

Obiettivi specifici	Azioni	Dati complessivi 2014-2016			Gestione al 31/12/2014		
		Assegnazioni	Impegni	% sul totale	Impegni	Pagamenti	% sul totale
		(1)	*(2)*	*(3=2/1)*	*(4)*	*(5)*	*(6=5/4)*
1.1 Adeguamento dei collegamenti di lunga percorrenza stradali e autostradali anche verificando le possibilità di attivazione di investimenti privati, adeguamento di tratti stradali regionali	1.1.1 Azioni di competenza regionale per l'attuazione delle intese con il Governo in materia di infrastrutture						
	1.1.2 Completamento a tipologia autostradale del Corridoio tirrenico, E78 Grosseto Fano, rafforzamento dei collegamenti autostradali di lunga percorrenza, valichi, interventi ANAS	37.087.916	2.087.916	5,60%	2.087.916		
	1.1.3 Interventi di adeguamento strade regionali – completamento programma investimenti viabilità regionale	228.320.096	31.284.636	13,70%	25.231.804	18.961.504	75,10%
	1.1.4 Adeguamento e messa in sicurezza Strada regionale di Grande Comunicazione FI - PI - LI	100.139					
1.2 Potenziamento collegamenti ferroviari attraverso la realizzazione di interventi di lunga percorrenza, per la competitività del servizio e realizzazione raccordi nei nodi intermodali	1.2.1 Azioni di competenza regionale per l'attuazione delle intese con il Governo in materia di infrastrutture						
	1.2.2 Realizzazione e potenziamento dei corridoi ferroviari, sistema alta Velocità/Alta Capacità	35.000.000	5.000.000	14,30%	5.000.000		
	1.2.3 Potenziamento rete ferroviaria al fine di conseguire miglioramenti tecnologici e funzionali in grado di potenziare e velocizzare il trasporto regionale di passeggeri e merci e potenziamento raccordi ferroviari ai nodi intermodali	17.500.000	15.500.000	88,60%	5.500.000	250.000	4,50%
1.3 Monitoraggio effetti realizzazione grandi opere per la mobilità	1.3.1 Monitoraggio opere di interesse statale attraverso APQ, osservatori ambientali, monitoraggio opere di interesse regionale						
TOTALE OBIETTIVO 1		**318.008.151,00**	**53.872.552,0**	**16,94%**	**37.819.720,0**	**19.211.504,0**	**50,80%**

Fonte: Monitoraggio strategico Regione Toscana.

In questo obiettivo generale rientrano le scelte infrastrutturali, definite nel Priim, nel quadro delle intese Stato-Regioni, per la realizzazione delle grandi opere di interesse statale e regionale, quali le autostrade, e alcuni interventi strategici, come il nodo di Firenze dell'alta velocità/capacità ferroviaria, il completamento del corridoio tirrenico, con la realizzazione dell'autostrada Rosignano-Civitavecchia, nonché il completamento della strada di grande comunicazione Grosseto–Fano E78, il sistema tangenziale di Lucca, il raddoppio della ferrovia Pistoia-Lucca e i raccordi ferroviari del Porto di Piombino, nonché opere di interesse regionale previste nella programmazione della viabilità regionale.

La delibera della Giunta regionale del 30 giugno 2014 è il principale provvedimento adottato nel 2014 e concerne la riprogrammazione di una serie di opere strategiche ferroviarie e stradali[6].

Come si evince dalla tabella, che riporta lo stato di attuazione del Piano, per l'obiettivo 1 al 31.12.2014, la maggior quota di risorse è destinata all'obiettivo specifico 1.1. e in particolare all'azione 1.1.3 "Interventi di adeguamento strade regionali – completamento programma investimenti viabilità regionale". Si tratta di interventi di manutenzione delle strade regionali pianificati dal Programma sulla viabilità regionale[7] . Questo programma, che aveva in precedenza una sua specificità, dall'esercizio in esame, è ricompreso nel Priim[8], attuato, ancora per il 2014, come già detto, mediante i trasferimenti di risorse a favore delle province, a cui sono state delegate le competenze in materia di viabilità regionale. Alla Provincia di Firenze (oggi città metropolitana) è stata assegnata la competenza, anche, per la manutenzione ordinaria e straordinaria, di pronto intervento e per l'esercizio delle funzioni amministrative per la SGC Fi-Pi-Li. Gli impegni complessivi ammontano a circa 25 milioni.

Le risorse allocate all'obiettivo specifico 1.2, azione 1.2.2. riguardano l'aggiornamento delle opere di potenziamento della linee ferroviarie Pistoia-Lucca e dei raccordi ferroviari Livorno-Pisa, di cui all'atto integrativo al protocollo d'intesa del 17 novembre 2008, sottoscritto dalla regione e da Rete Ferroviaria Italiana (RFI). Gli impegni relativi alla prima azione riguardano gli interventi di adeguamento tecnologico e logistico sulla tratta Pistoia-Montecatini Terme con uno stanziamento di 35 milioni, di cui 5 impegnati nel 2014[9], mentre per la seconda azione (1.2.3) si tratta di trasferimenti a favore di Artea, ente affidatario dei compiti di gestione, pagamento e controllo della linea di intervento 4.1 Por Creo Fesr 2007-2013, con i cui fondi sono finanziate le opere di potenziamento dei collegamenti ferroviari tra il porto di Livorno, la rete ferroviaria e l'interporto di

[6] "Richiesta di integrazione e modifiche al XII allegato infrastrutture – Macro Regioni ed opere strategiche – Giugno 2014". In particolare risultano confermati con massima priorità gli interventi già previsti nell'XI allegato, mentre vengono aggiunti gli interventi sulle linee ferroviarie: nuova stazione AV Medio Etruria; linea ferroviaria Porrettana; sistema a guida vincolata dell'ambito metropolitano di Firenze; collegamento *People mover* tra la stazione centrale di Pisa e l'aeroporto Galilei; raddoppio linea ferroviaria Pistoia-Lucca. Per le infrastrutture stradali: completamento tangenziale ovest Prato; variante alla SRT 71, circonvallazione Arezzo; potenziamento della SGC FI-PI-LI. Vengono inoltre stralciati alcuni interventi conclusi, le cui opere sono in esercizio.

[7] Aggiornato con deliberazione del Consiglio regionale 23 ottobre 2013, n. 87.

[8] Delibera Giunta regionale 23 giugno 2014, n. 518.

[9] Decreto dirigenziale 15 dicembre 2014, n. 6562.

Guasticce. Interventi affidati a RFI, con uno stanziamento di 33 milioni di cui 5,00 impegnati nel 2014.

L'attuazione dell'obiettivo, per quanto si può dedurre dai dati finanziari, rilevati nel monitoraggio regionale al 31 dicembre 2014, senza tener conto delle variazioni apportate con la legge di approvazione del bilancio di previsione annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 (l.r. n. 87/2014), pare realizzato, per i pagamenti, nell'anno solo a metà rispetto agli impegni assunti. Per le difficoltà già rilevate, non conoscendo lo stanziamento del piano per l'obiettivo nel 2014 non è possibile alcuna valutazione sull'indice di capacità di impegno in tale anno, come per tutti gli altri obiettivi del Primm.

Obiettivo generale 2. Qualificare il sistema dei servizi di trasporto pubblico.

L'obiettivo generale 2 si articola in 5 obiettivi specifici e 7 azioni.

Tab. 12 - Obiettivo generale 2. Qualificare il sistema dei servizi di trasporto pubblico. (in euro)

Obiettivi specifici	Azioni	Dati complessivi 2014-2016			Gestione al 31/12/2014		
		Assegnazioni	Impegni	% sul totale	Impegni	Pagamenti	% sul totale
		(1)	*(2)*	*(3=2/1)*	*(4)*	*(5)*	*(6=5/4)*
2.1 Sviluppare azioni di sistema integrando le dotazioni tecniche economiche di tutti gli ambiti funzionali che interagiscono con il trasporto pubblico: assetti urbanistici, strutturali, organizzazione della mobilità privata	2.1.1 Sviluppo normative e regolamentazioni specifiche						
2.2 Sviluppare una rete integrata di servizi in grado di supportare sia tecnicamente che economicamente livelli adeguati di connettività nei e tra i principali centri urbani anche con l'ulteriore velocizzazione dei servizi ferroviari regionali	2.2.1 Riforma TPL su gomma – riprogettazione reti, ATO regionale	891.142.592	360.927.968	40,50%	255.108.160	165.187.568	64,80%
	2.2.2 Azioni finalizzate al mantenimento del servizio ferroviario e ulteriore velocizzazione dei servizi ferroviari regionali	886.503.168	*277.115.264*	31,30%	275.767.968	216.296.736	78,40%
2.3 Raggiungere livelli di accessibilità per i territori a domanda debole di trasporto in grado di supportare un adeguato livello di coesione sociale	2.3.1 Azioni connesse alla riforma TPL su gomma	500.000					
2.4 Garantire e qualificare la continuità territoriale con l'arcipelago toscano e l'Isola d'Elba	2.4.1 Azioni relative al servizio di trasporto marittimo	48.016.324	18.301.650	38,10%	16.001.650	14.327.317	89,50%
	2.4.2 Azioni finalizzate ai collegamenti aerei con l'Isola d'Elba	2.460.000	1.519.908	61,80%	819.969	653.204	79,70%
2.5 Strutturare procedure partecipate, condivise e permanenti di progettazione, monitoraggio e valutazione	2.5.1 Organizzazione sistema di valutazione e monitoraggio delle performance dell'offerta TPL	4.806.084	920.445	19,20%	920.445	528.622	57,40%
TOTALE OBIETTIVO 2		**1.833.428.168**	**658.785.235**	**35,93%**	**548.618.192**	**396.993.447**	**72,36%**

Fonte: Monitoraggio strategico Regione Toscana.

La qualificazione e riorganizzazione del servizio di trasporto pubblico rappresenta uno degli obiettivi principali del Priim, al quale sono destinate rilevanti risorse nel bilancio regionale.

La disciplina del trasporto pubblico è fissata nella l.r. n. 42/1998 e s.m.i. e nella l.r. 29 dicembre 2010, n. 65 "Legge finanziaria per l'anno 2011, che ha avviato una profonda

riforma del settore trasporto locale.

In particolare, la revisione della normativa in materia di trasporto pubblico locale operata dalla l.r. 65/2010 fa leva, su tre elementi principali:

- individuazione di un unico ambito territoriale coincidente con l'intero territorio della regione (l.r. 65/2010, art. 84);
- individuazione di un unico lotto di gara per l'intero bacino;
- esercizio associato delle funzioni fra enti e regione, approntando un nuovo modello di *governance* coerente con le esigenze di razionalizzazione e omogeneizzazione dell'offerta e ottimale utilizzo delle risorse dirette ed indirette.

La scelta del legislatore regionale si è dimostrata molto più difficile da perseguire di quanto, forse, si potesse immaginare.

Infatti, a tutt'oggi, è stato istituito l'ufficio unico regionale previsto dalla legge regionale, ma la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio, avviata nel 2012, con l'approvazione di linee e indirizzi, è ferma in attesa delle decisioni del Tar, presso cui pendono due giudizi. La procedura ha superato, però, seppure con la necessità di apportare alcune modifiche al bando, il vaglio dell'Autorità Garante della Concorrenza e Mercato, al quale erano stati posti dubbi su possibili lesioni alla concorrenza. I termini della procedura, già prorogati, sono ulteriormente slittati e l'affidamento del servizio, previsto per l'anno in corso, è stato spostato al 2016 con l'allungamento della durata del contratto di servizio dagli iniziali 9 anni a 11 anni, stante l'entità degli investimenti imposti al nuovo gestore durante l'esecuzione del contratto. Pertanto, con la delibera di Giunta del 4 maggio 2015, n. 578 si aggiornano i termini dell'affidamento del servizio del lotto unico regionale per il T.p.l. che decorrerà dal 1 gennaio 2016 al 31 dicembre 2026.

Lo slittamento dell'avvio dell'affidamento al gestore unico, già previsto per il 2014, poi 2015 e ora 2016, ha reso necessaria la prosecuzione del servizio secondo il vecchio modello dei 14 contratti, a cura degli enti locali assegnatari delle competenze e delle relative risorse. Naturalmente la proroga dei contratti di servizio in essere, scaduti per alcuni enti già dal 2012, in attesa della conclusione della procedura pubblica avviata per il lotto unico regionale, ha creato non pochi problemi alle amministrazioni. Alla pronuncia di incostituzionalità dell'art.2 della l.r. n. 64/2012, nella parte in cui consentiva agli enti locali di prorogare i contratti in essere in attesa della gara, era seguita la copertura normativa del legislatore nazionale con l'art. 13, comma 1 del d.l. n. 150/2013, convertito dalla l. n. 15/2014, che dava la possibilità di proroga al 31 dicembre 2014 dei contratti di

servizi pubblici locali, ove fossero state già avviate le procedure di gara. Tale termine non è stato ulteriormente prorogato nell'anno 2015 e i servizi di T.p.l., ancora prorogati senza gara, trovano, perciò, in tale anno una labile copertura nell' art. 68 della l.r. n. 77/2013, non impugnata dal governo, e nell'obbligo di servizio, imposto ai gestori attuali, ai sensi degli artt. 4 e 5 del regolamento CE n. 1370/2007. Questa modalità di prosecuzione pone rischi di contenzioso con le imprese e di oneri non quantificati esattamente, a causa della determinazione della compensazione alle aziende per gli obblighi di servizio imposti. Di tali problematiche si rileva traccia nelle risorse assegnate in più agli enti, come si vedrà di seguito.

Sul fronte nazionale, la legge di stabilità 2013 (n. 228/2012), che ha istituito il "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato, agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario"[10] (indicato anche come Fnt – Fondo Nazionale Trasporti) e il successivo d.p.c.m. dell'11 marzo 2013 "Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire il Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario", segnano due passi fondamentali per un effettivo superamento della perdurante incertezza relativa all'ammontare dei finanziamenti statali, che costituivano una delle maggiori difficoltà per una corretta pianificazione del settore e motivo, anche, dei ritardi nelle procedure di gara. La distribuzione delle risorse, sull'esempio dei risultati ottenuti dal settore sanitario, è vincolata a criteri e modalità di ripartizione, che tengono conto del rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi, contemperati dalle esigenze della mobilità nei territori, al fine di incentivare le regioni e gli enti locali, a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi medesimi.

Nel Priim, l'obiettivo specifico che riguarda il trasporto pubblico locale si articola in due azioni:

2.2.1 "Riforma del Tpl su gomma – riprogettazioni reti ATO regionali" i cui impegni sono pari a 255,11 milioni;

2.2.2 "Azioni finalizzate al mantenimento del servizio ferroviario e ulteriore velocizzazione dei servizi ferroviari regionali", che presenta impegni per 275,77 milioni.

[10] Art.16 bis del D.L. n. 95/2012, convertito nella l. n. 135/2012, come sostituito dall'art. 1 comma 301 della legge 24 dicembre 2012 n. 228.

Per l'azione 2.2.1 - "Riforma T.p.l. su gomma – riprogettazione reti, Ato regionale" con la delibera di Giunta n. 391 del 15 maggio 2014, è stato compiuto un altro passo per la creazione delle condizioni di base necessarie alla definitiva predisposizione degli atti della gara del gestore unico. Il provvedimento, infatti, dopo aver primariamente effettuato la ricognizione definitiva della rete dei servizi, ha quantificato le risorse ordinariamente necessarie (303,7 milioni nel 2015 e 307,4 nel 2016[11]), tra le quali quelle relative ai servizi aggiuntivi, da finanziare da parte degli enti locali separatamente dalla gara del lotto unico regionale[12] (39,7 milioni per il 2015 e 40,295 per il 2016). Tali risorse, come detto, con la delibera di Giunta n. 578/2015 sono state riprogrammate con lo slittamento in avanti di una annualità.

Peraltro, il protrarsi delle procedure per l'aggiudicazione del servizio T.p.l. ha determinato la necessità di risorse aggiuntive da erogare alle province per fare fronte agli oneri per l'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, nelle more della procedura. Per tale motivo l'art. 26 della l.r. 4 agosto 2014, n. 46[13] ha inserito l'articolo 31-*ter* alla legge finanziaria 77/2013, che autorizza la regione all'erogazione di risorse aggiuntive *una tantum* alle province, fino all'importo massimo di 4.000.000,00.

Con riferimento all'Azione 2.2.2 – "Azioni finalizzate al mantenimento del servizio ferroviario e ulteriore velocizzazione dei servizi ferroviari regionali", le risorse stanziate si riferiscono, principalmente, ai corrispettivi spettanti a Trenitalia per la gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale. Nel 2014, con delibera di Giunta dell'8 agosto 2014, n. 703 è stata approvata l'intesa preliminare al rinnovo del contratto in scadenza al 31dicembre 2014 per 5 anni. In particolare, confermata la volontà di procedere all'affidamento del servizio di trasporto ferroviario con procedura a evidenza pubblica, al fine di garantire la continuità del servizio, si è ritenuto necessario predisporre un "contratto ponte" con scadenza al 2019, utilizzando la facoltà di proroga prevista, fino ad un massimo di 6 anni, nel contratto

L'intesa precontrattuale[14] sul nuovo contratto prevede il miglioramento della qualità

---

[11] Le somme comprendono quelle destinate agli enti locali per i servizi aggiuntivi, i trasferimenti per la tramvia di Firenze, gli oneri per il numero verde della Regione ed i trasferimenti agli enti locali per i servizi da effettuarsi nelle aree "a domanda debole".

[12] I relativi oneri sono a carico degli enti locali, ma vengono trasferiti dagli stessi enti alla Regione che li liquida al gestore nell'ambito del lotto unico oggetto di affidamento.

[13] L.r. 4 agosto 2014, n. 46 recante "Disposizioni di carattere finanziario. Modifiche alla l.r. n. 1/2009, alla l.r. n. 65/2010, alla l.r. n. 66/2011, alla l.r. n. 8/2012, alla l.r. n. 77/2012, alla l.r. n. 77/2013, alla l.r. n. 79/2013"

[14] "Intesa per il miglioramento del livello qualitativo del servizio ferroviario regionale preliminare al rinnovo del contratto di servizio". Allegato A alla deliberazione della Giunta n. 703/2014.

del servizio ferroviario, investimenti per 80 milioni da parte di Trenitalia per l'acquisizione di nuovi treni per i servizi metropolitani, nonché la tutela dei diritti degli utenti, sulla base della normativa nazionale e comunitaria[15]. Vengono previste anche tempistiche definite per l'esecuzione degli investimenti da parte di Trenitalia per gli anni 2016-2019, con il ribaltamento a favore della regione delle eventuali penali ai fornitori, in caso di ritardi nella consegna dei materiali rotabili.

Il rinnovo del contratto di servizio prevede la possibilità di oneri aggiuntivi rispetto ai precedenti stanziamenti del bilancio pluriennale 2015-2016, per investimenti da coprire con risorse regionali (fino a 20 milioni), da reperirsi nelle rimodulazioni dei rispettivi esercizi.

L'obiettivo 2 rispetto al precedente presenta un maggiore indice nella capacità di pagamento nel 2014, ferma restano l'impossibilità di valutazione sulla capacità di impegno rispetto alle previsioni di stanziamento del piano.

[15] Legge 244/2007, Reg. CE 1371/2007, D.lgs. 70/2014.

Obiettivo generale 3. Sviluppare le azioni per la mobilità sostenibile e per il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale e ferroviaria.

L'obiettivo generale 3 si articola in 3 obiettivi specifici e 8 azioni.

Tab. 13 - Obiettivo generale 3. - Sviluppare le azioni per la mobilità sostenibile e per il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale e ferroviaria. (in euro)

Obiettivi specifici	Azioni	Dati complessivi 2014-2016			Gestione al 31/12/2014		
		Assegnazioni	Impegni	% sul totale	Impegni	Pagamenti	% sul totale
		(1)	*(2)*	*(3=2/1)*	*(4)*	*(5)*	*(6=5/4)*
3.1 Sviluppo di modalità di trasporto sostenibili in ambito urbano e metropolitano	3.1.1 Completamento linee 2 e 3 della tranvia fiorentina e realizzazione del Peoplemover a Pisa	4.629.045					
	3.1.2 Integrazione rete tramviaria nella piana fiorentina e verso Bagno a Ripoli, azioni per qualificare i collegamenti metropolitani e ridurre l'inquinamento atmosferico	1.000.000	47.531	4,80%	47.531		
	3.1.3 Azioni per lo sviluppo dell'infrastrutturazione della mobilità urbana, a servizio del trasporto pubblico, qualificazione sosta e intermodalità	6.200.000	1.644.539	26,50%	1.644.539	1.481.682	90,10%
3.2 Miglioramento dei livelli di sicurezza stradale e ferroviaria del territorio regionale in accordo agli obiettivi europei e nazionali	3.2.1 Finanziamento interventi per il miglioramento della sicurezza stradale	13.081.438	150.500	1,20%	150.500	150.000	99,70%
	3.2.2 Collaborazione con lo Stato per le azioni di competenza nel campo della sicurezza ferroviaria in ambito europeo e nazionale						
3.3 Pianificazione e sviluppo della rete della mobilità dolce e	3.3.1 Azioni di finanziamento per la rete di interesse regionale	18.219.540	3.149.000	17,30%	3.009.000		
ciclabile integrata con il territorio e le altre modalità di trasporto	3.3.2 Azioni per la mobilità ciclabile in ambito urbano	6.000.000	2.000.000	33,30%	2.000.000		
	3.3.3 Azioni di co-finanziamento piste o itinerari ciclabili che abbiano carattere interregionale e che siano previste almeno negli strumenti di programmazione di livello provinciale						
TOTALE OBIETTIVO 3		**49.130.023**	**6.991.570**	**14,23%**	**6.851.570**	**1.631.682**	**23,81%**

Fonte: Fonte: Monitoraggio strategico Regione Toscana.

Lo sviluppo della mobilità sostenibile si colloca tra i principali obiettivi del Priim. La regione ha concentrato la propria azione finalizzandola, soprattutto, a promuovere l'intermodalità, una migliore organizzazione qualitativa e quantitativa dell'offerta alternativa al trasporto stradale, l'innovazione tecnologica nella mobilità, la ricerca per la diffusione di mezzi a elevata efficienza energetica e a ridotte emissioni inquinanti.

Con riferimento alla mobilità urbana è in corso di attuazione il progetto relativo al sistema tramviario dell'area fiorentina per la realizzazione di una rete di linee tranviarie (3 linee), per il collegamento delle principali centralità urbane e dei comuni dell'area metropolitana. Per il momento risulta conclusa la prima linea, mentre per la restante parte dell'intervento è prevista la messa in esercizio entro la fine del 2019. Nel 2014[16] è stato siglato un accordo di programma tra regione e i comuni di Firenze, Campi Bisenzio,

[16] Giunta regionale, delibera 16 aprile 2014, n. 305.

Sesto Fiorentino e Bagno a Ripoli per il prolungamento delle linee nei territori dei comuni firmatari del provvedimento.

Nell'ambito dello stesso obiettivo specifico 3.1, è previsto il progetto *People mover*, che prevede una linea urbana di collegamento tra la stazione ferroviaria centrale di Pisa, i parcheggi scambiatori e l'aeroporto Galilei. Entrambi i progetti sono relativi alla programmazione comunitaria Por CReO FESR 2007-2013.

Si evidenzia, però, come risulta dalla tabella, che nel 2014, non risultano impegni per l'azione 3.1.1 riguardante il progetto *People Mover*, mentre l'azione 3.1.2 presenta impegni relativi allo studio di fattibilità del progetto di estensione della rete tramviaria.

Con riferimento allo sviluppo della mobilità ciclabile, il Priim prevede, in coerenza con la l.r. 6 giugno 2012, n. 27 recante "Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica" una serie di azioni volte a implementare la rete ciclabile, integrandola con il territorio e le altre modalità di trasporto sia in ambito urbano (azione 3.3.2) che extraurbano (azione 3.3.1). In ambito regionale sono stati stanziati 18 milioni nel triennio 2014-2016 (azione 3.3.1), di cui 3 milioni impegnati nel 2014 per la realizzazione del progetto integrato ciclopista dell'Arno – Sentiero di bonifica[17], che prevede un primo percorso ciclabile a fianco del fiume Arno (circa 250 km) e un secondo, che unisce Arezzo a Chiusi, sull'argine del fiume Maestro della Chiana, entrambi attigui o a breve distanza dalla rete ferroviaria e a molte stazioni. Per le ciclopiste urbane (azione 3.3.2 del Priim) sono stati stanziati complessivamente 4 milioni, di cui solo 2 milioni impegnati nel 2014 a causa delle restrizioni imposte dal patto, per il finanziare i progetti approvati, a seguito del bando rivolto ai Comuni, Unione di comuni e Province, e giudicati idonei secondo gli obiettivi operativi e le modalità di attuazione contenute nell'Allegato A alla delibera di Giunta regionale 10 marzo 2014, n. 174. [18]

Anche questo obiettivo presenta un basso indice di capacità di pagamento.

[17] Protocollo d'intesa del 16 dicembre 2009,sottoscritto con le Province di Arezzo, Firenze, Pisa Prato e la Federazione Italiana amici della Bicicletta.
[18] Delibera Giunta regionale 10 marzo 2014, n. 174.

Obiettivo generale 4. Potenziare al piattaforma logistica toscana.

L'obiettivo generale 4 si articola 6 obiettivi specifici e 11 azioni.

Tab. 14 - Obiettivo generale 4 - Potenziare la piattaforma logistica toscana. (in euro)

Obiettivi specifici	Azioni	Dati complessivi 2014-2016			Gestione al 31/12/2014		
		Assegnazioni	Impegni	% sul totale	Impegni	Pagamenti	% sul totale
		(1)	*(2)*	*(3=2/1)*	*(4)*	*(5)*	*(6=5/4)*
4.1 Potenziamento accessibilità ai nodi di interscambio modale per migliorare la competitività del territorio toscano	4.1.1 Azioni per lo sviluppo dei nodi di interscambio modale	9.450.000	200.000	2,10%	200.000		
4.2 Potenziamento delle infrastrutture portuali ed adeguamento dei fondali per l'incremento dei traffici merci e passeggeri in linea con le caratteristiche di ogni singolo porto commerciale	4.2.1 Avvio nuovi P.R.P. di Livorno, Piombino e Carrara	10.500.000					
	4.2.2. Interventi per i fondali del porto di Livorno						
4.3 Sviluppo sinergia entegrazione del sistema dei porti toscani attraverso il rilancio del ruolo regionale di programmazione	4.3.1 Attuazione Autorità Portuale Regionale	4.015.000	1.415.000	35,20%	1.415.000	1.020.721	72,10%
	4.3.2 Azioni di adeguamento per la sicurezza e funzionalità infrastrutture portuali regionali e raggiungimento standard del PIT	15.050.000	5.150.000	34,20%	5.150.000		
	4.3.3 Azioni per la nautica da diporto	640.000	640.000	100%	640.000		
4.4 Consolidamento e adeguamento delle vie navigabili di interesse regionale di collegamento al sistema della portualità turistica e commerciale per l'incremento dell'attività cantieristica	4.4.1 Azioni per l'adeguamento e consolidamento delle vie navigabili di interesse regionale	20.886.982	7.480.000	35,80%	7.480.000	195.000	2,60%
4.5 Rafforzamento della dotazione aeroportuale, specializzazione delle funzioni degli aeroporti di Pisa e Firenze in un'ottica di pianificazione integrata di attività e servizi e del relativo sviluppo	4.5.1 Azioni finalizzate all'integrazione degli aeroporti di Pisa e Firenze	170.881	37.614	22%	37.614	8.146	21,70%
	4.5.2 Miglioramento offerta infrastrutturale attraverso nuova pista di Firenze e pianificazione nuovi interventi a sostegno volumi attesi	5.400.000					
	4.5.3 Azioni per miglioramento accessibilità e sostegno collegamenti aerei per Pisa e Firenze	300.000					
4.6 Consolidamento di una strategia industriale degli Interporti attraverso l'integrazione con i corridoi infrastrutturali (TEN- T) ed i nodi primari della rete centrale (core – network) europea	4.6.1 Azioni per il consolidamento di una strategia industriale degli interporti						
TOTALE OBIETTIVO 4		**66.412.863**	**14.922.614**	**22,47%**	**14.922.614**	**1.223.867**	**8,20%**

Fonte: Monitoraggio strategico Regione Toscana.

Il quarto macro-obiettivo del Priim prevede il completamento e coordinamento delle infrastrutture stradali e ferroviarie e il rafforzamento delle dotazioni portuali ed aeroportuali su scala regionale.

Per lo sviluppo della piattaforma logistica, di cui il nodo di Livorno rappresenta una delle opere strategiche di maggiore rilevanza, sono in corso interventi relativi a raccordi ferroviari per adeguare le strutture all'interscambio di merci e per il collegamento del porto e l'interporto di Livorno. Inoltre, sono stati previsti finanziamenti (azione 4.3.2) a favore dell'Autorità portuale di Livorno per opere di dragaggio con finalità di migliorare e incrementare il traffico marittimo.

Nell'obiettivo 4.3 (azione 4.3.1) rientrano anche i finanziamenti (circa 1,4 milioni) all'Autorità Portuale regionale[19] per i porti di Viareggio, Giglio, Porto Santo Stefano e Marina di Campo, per lo svolgimento delle funzioni di cui all'art. 3 della l. r. 23/2012, riguardanti la pianificazione delle aree portuali, lo sviluppo delle funzioni di progettazione e realizzazione delle opere, nonché la gestione e la manutenzione delle aree portuali.

L'elaborazione del Piano annuale delle attività[20], previsto tra i compiti specifici dell'ente portuale, è effettuata sulla base degli indirizzi e dei criteri di priorità degli interventi stabiliti dalla regione per ciascun ambito portuale, che per l'esercizio in esame[21]sono principalmente rivolti ad azioni di mantenimento delle condizioni di accessibilità e navigabilità e di efficienza delle opere di difesa esterne e interne.

Nel primo anno di attuazione, secondo il rapporto monitoraggio, sono in fase di consegna l'appalto di lavori di dragaggio del Porto di Viareggio, mentre risultano ancora in fase progettuale i lavori riguardanti la banchina commerciale e gli studi di fattibilità inerenti l'attività del sistema continuo di dragaggio. Sempre con riguardo al sistema portuale della regione, nell'ambito del Priim (punto 4.1.4. lettera c e d del documento – azione 4.3.3) la Giunta regionale con delibera del 28 aprile 2014, n. 328, ha dettato i criteri di finanziamento e la modalità di attuazione degli interventi di competenza degli enti locali, concernenti l'efficienza funzionale delle infrastrutture portuali, differenziando le infrastrutture con funzione di diportismo nautico da quelle con funzioni di collegamento passeggeri. Gli interventi autorizzati riguardano lavori di consolidamento e/o manutenzione straordinaria delle opere fisse di protezione dello specchio acqueo interessato dalle funzioni di ormeggio e opere destinate al soddisfacimento degli standard urbanistici, nautici, ambientali, mentre sono escluse le nuove opere a mare e gli interventi legati all'incremento della capacità ricettiva.

I comuni nei quali sono localizzate le infrastrutture portuali sono destinatari dei contributi, "a fondo perduto", per le infrastrutture portuali con funzioni di collegamento passeggeri; con una minima compartecipazione per le strutture localizzate in porti con funzioni di diportismo.

L'azione 4.4.1, in materia di navigazione interna, presenta nel 2014 impegni per 7 milioni, inerenti a trasferimenti destinati al Comune di Pisa e alla Provincia di Lucca, ai sensi dell'art. 25 della l.r. 88/1998, per lavori di consolidamento delle sponde del "Canale

[19] L'Autorità Portuale regionale è stata istituita nel 2013, con legge regionale 28 maggio 2012 n. 23.
[20] Lett. a) art. 3 l.r. 23/2012.
[21] Cfr. delibera 328 del 28 aprile 2014.

dei Navicelli" e del Canale Burlamacca, e un intervento di "Adeguamento idraulico del Canale Scolmatore d'Arno – Lotto I – opere a mare", con impegni per 5 milioni.

Come si rileva dalla tabella, 5 obiettivi specifici su 6 non presentano impegni nè sul bilancio pluriennale né sul bilancio 2014, con uno scontato basso indice di pagamento.

Obiettivo 5 - Promuovere azioni trasversali per informazione e comunicazione, ricerca e innovazione, sistemi di trasporto integrati.

L'obiettivo generale 5 si articola in 3 obiettivi specifici e 3 azioni.

Tab. 15 - Obiettivo 5. Promuovere azioni trasversali per informazione e comunicazione, ricerca e innovazioni, sistemi di trasporto integrate. (in euro)

Obiettivi specifici	Azioni	Dati complessivi 2014-2016			Gestione al 31/12/2014		
		Assegnazioni	Impegni	% sul totale	Impegni	Pagamenti	% sul totale
		(1)	*(2)*	*(3=2/1)*	*(4)*	*(5)*	*(6=5/4)*
5.1 Sviluppo infrastrutture e tecnologie per l'informazione in tempo reale dei servizi programmati e disponibili del trasporto pubblico e dello stato della mobilità in ambito urbano ed extraurbano	5.1.1. Azioni per l'innovazione tecnologica e per gli ITS – consolidamento e sviluppo attività Osservatorio Mobilità e Trasporti	7.351.778	1.949.780	26,50%	1.949.780	110.150	5,60%
5.2 Promozione, ricerca e formazione nelle nuove tecnologie per la mobilità, la logistica, la sicurezza, la riduzione e mitigazione dei costi ambientali. Promozione e incentivazione utilizzo mezzo pubblico e modalità sostenibili e riduzione utilizzo mezzo privato	5.2.1 Attività di promozione, formazione, ricerca per le nuove tecnologie, trasporti sostenibili, mobilità pubblica e riduzione mezzo privato	394.170	54.498	13,80%	50.099	12.488	24,90%
5.3 Attività connesse alle partecipazioni regionali nel campo della mobilità e dei trasporti	5.3.1 Azioni per la ricognizione e l'integrazione del sistema aeroportuale	1.835.8215	465.778	25,40%	465.778	52.011	11,20%
TOTALE OBIETTIVO 5		**9.581.773**	**2.470.056**	**25,78%**	**2.465.657**	**174.649**	**7,08%**

Fonte: Monitoraggio strategico Regione Toscana.

Con quest'ultimo obiettivo il Priim promuove azioni di carattere trasversale al fine di rendere maggiormente efficaci gli altri obiettivi del Piano. Infatti, prevede lo sviluppo di infrastrutture e tecnologie per migliorare l'informazione in tempo reale sui servizi programmati e sullo stato della mobilità in ambito urbano ed extraurbano, nonché attività connesse alle partecipazioni regionali nel campo della mobilità e trasporti.

Proprio nell'ambito dell'obiettivo specifico 5.1, sono previste iniziative e interventi per promuovere l'attività di informazione sulla viabilità stradale e ferroviaria[22]; tra i progetti più rilevanti si segnala il nuovo portale Muoversi in toscana, di cui all'accordo di programma sottoscritto tra Regione Toscana, Provincia di Firenze e Upi.

[22] Delibere di Giunta: 26 maggio 2014 n. 425; 18 novembre 2014, n. 1031.

L'obiettivo specifico 5.2, azione 5.2.1, presenta impegni relativi all'erogazione dei contributi a favore di Comuni, Province e associazioni per l'attuazione di un primo intervento inerente il progetto di miglioramento delle linee ferroviarie minori, caratterizzate da una bassa frequentazione al di fuori delle fasce pendolari.

Inoltre, si evidenziano alcuni impegni (obiettivi specifici 5.2 e 5.3) inerenti a procedure di gara per l'affidamento degli incarichi relativi a studi e progetti di fattibilità e valutazione di congruità finanziaria (incarico alla società KPMG), legati all'operazione di integrazione delle società di gestione degli aeroporti di Firenze e Pisa Sat s.p.a. e Adf s.p.a., in un'unica società, come previsto dall'Accordo per la ricognizione delle linee guida per l'integrazione e lo sviluppo del sistema aeroportuale toscano" sottoscritto il 26 febbraio 2013, dalla regione e diversi enti pubblici e associazioni interessate.

Nel corso del 2014, entrambe le società di gestione degli aeroporti di Pisa e Firenze (società Sat s.p.a. e ADF s.p.a.), hanno registrato un cambio di proprietà a seguito delle offerte pubbliche di acquisto lanciate da Corporation America Italia S.r.l.; tale operazione ha determinato un accertamento in bilancio, relativo alla cessione delle azioni detenute in Sat dalla regione, di 16.685.852,89 euro, contabilizzato al titolo IV[23], che ha ridotto la partecipazione della regione al 5 per cento, per uniformarla alla partecipazione sociale posseduta nella società di gestione dell'aeroporto di Firenze (Adf) anch'essa pari al 5,06 per cento, operazione ritenuta strategica e indispensabile per garantire l'integrazione e la competitività del sistema aereoportuale toscano.

Nel settore aereoportuale, la regione ha anche investito sull'interporto della Toscana Centrale S.p.a., esercitando il diritto di opzione per aumentarne la quota di partecipazione.

Inoltre, nell'ambito della medesima azione si rileva, in controtendenza con gli indirizzi nazionali, l'acquisto di azioni della società Italcertifer s.p.a., società partecipata da Ferrovie dello Stato, Università di Napoli, di Firenze e Politecnico di Milano. Tale acquisizione, nella misura dell'11 per cento del capitale sociale, per un valore di 335.361,84 euro, è stata autorizzata con deliberazione del Consiglio regionale del 28 maggio 2013, n. 55; perché considerata strategica per il potenziamento del polo per l'alta tecnologia ferroviaria in Toscana.

Anche questo obiettivo presenta un basso indice di capacità di pagamento al 31/12/2014.

[23] Cap. 44006 "Alienazione di partecipazioni al capitale sociale di imprese"- Entrate.

4. Conclusione

A conclusione dell'analisi della strategia territoriale, si ritiene interessante aggiornare sullo stato di realizzazione dell'opera pubblica, rientrante nel programma sulla viabilità regionale, monitorata, a campione, nella relazione di questa sezione al rendiconto regionale dello scorso anno.

Intervento considerato: strada "S.R. n. 69 di Valdarno, lotti 1 e 2", soggetto attuatore Provincia di Arezzo, programmata nel 2003, avviata progettualmente nel 2004, aggiudicata nel 2008, riassegnata a nuova impresa, a seguito della risoluzione del precedente contratto nel 2013, con un costo complessivo previsto alla fine del 2013 di 54.096.477,23 milioni di euro.

Tale opera, secondo il monitoraggio al 31 dicembre 2013, si sarebbe dovuta concludere entro l'ottobre 2014, invece, in tale data sono stati conclusi solo i lavori del 1° lotto e a maggio 2015 è stato aperto al traffico un primo tratto del 2° lotto. L'ultimazione dei lavori è slittata all'agosto 2015 e il costo complessivo è salito a 61.307.489, di euro, anche a causa di maggiori oneri per il contenzioso con l'impresa appaltatrice.

Il rapporto 2014 "I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche" dell'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (Uver) - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica-, che analizza più di 35.000 opere per un valore complessivo di oltre 100 miliardi, offre interessanti strumenti di lettura dei ritardi che caratterizzano gli investimenti pubblici in opere. Nell'analisi effettuata si rileva, tra l'altro, che il valore economico delle opere incide sui tempi di esecuzione, che vanno dai 2,9 anni per opere di importo inferiore a 100 mila euro ai 14,6 anni per opere di valore superiore a 100 miliardi.
Per le opere del valore compreso tra 50-100 milioni di euro, come nel nostro caso, il tempo medio di esecuzione è di 11,6 anni, suddiviso tra le 3 fasi analizzate (progettazione, affidamento , esecuzione): 5 anni per la fase progettuale, 1,2 per la fase di affidamento, 5,4 per l'esecuzione.

Secondo questo rapporto, la Regione Toscana si attesta su una posizione di moderata riduzione dei tempi di attuazione delle opere rispetto alla media nazionale. (dal 3 per cento al 15 per cento di riduzione dei tempi medi).

La regione, a sua volta, valuta in 7 anni il tempo medio di attuazione dei lavori di importo compreso tra i 5-10 milioni di euro e in 8 anni il tempo medio per i lavori di importo superiore a 10 milioni (Allegato A delibera G.R. n. 518 del 13/6/2014).

Nella fattispecie in esame, la durata dell'opera appare maggiore rispetto ai tempi medi prefigurati dalla regione, prendendo a base l'inizio della progettazione.

Secondo l'analisi Uver sui tempi medi stimati per ciascuna fase, appare critica nell'opera in esame, soprattutto, la fase di esecuzione, nella quale si è verificata, dopo 3 anni, la risoluzione contrattuale con conseguente assegnazione a nuovo impresa, con la quale, peraltro, vi è un contenzioso.

La realizzazione degli investimenti in opere pubbliche, spesso, incontra notevoli difficoltà, dovute a motivi tecnici, amministrativi, economico-finanziari: i più frequenti sono le inadeguatezze/carenze nella progettazione, nell'attività amministrativa, anche per complessità e ritardi nelle procedure autorizzative, nella previsione corretta delle risorse necessarie per concludere l'opera e nella programmazione dei flussi di spesa. Tutti questi elementi influiscono sui tempi di realizzazione, sull'aumento dei costi e sono causa di contenzioso con le imprese.

Anche la Toscana, nonostante a livello nazionale si collochi, tra le regioni, in una buona posizione nella realizzazione delle opere pubbliche, sembra scontare queste difficoltà.

L'entrata in vigore della l.r. n. 35/2011 "Misure di accelerazione per la realizzazione di opere pubbliche di interesse strategico regionale e per la realizzazione di opere private", rivolta, proprio, a rilevare criticità nell'esecuzione, attraverso il monitoraggio sugli enti attuatori degli interventi, per superarne ritardi e inerzie, secondo uno studio Irpet[24] , sembra abbia prodotto effetti positivi sulla riduzione dei tempi di esecuzione delle opere monitorate.

Certamente, soprattutto per il futuro, l'attenzione andrà indirizzata alla fase programmatico- progettuale delle opere, che è il momento più importante per ridurre i rischi e le incognite delle fasi successive e scongiurare l'immobilizzo, per lunghi periodi, delle risorse finanziare investite e il rinvio delle ricadute positive attese dagli investimenti.

[24] "L'effetto della l.r. n. 35/2011 sulle opere strategiche" Irpet ottobre 2014

LA STRATEGIA AMBIENTALE

Sommario: 1. Innovazioni programmatiche 2014 in materia ambientale. - 2. Le risultanze contabili. - 2.1 Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014. - 2.2 La classificazione economica della spesa. - 2.3 I soggetti attuatori. - 3 Le politiche sui rifiuti. - 3.1 La *governance*. - 3.2 Le novità normative del 2014 in tema di gestione rifiuti. - 3.3 Lo stato attuale dei gestori di servizi. - 3.3.1 L'ATO Toscana Sud. - 3.3.2 L'ATO Toscana Centro e l'intervento regionale. - 3.3.3 L'ATO Toscana Costa. – 3.3.4 Enti, agenzie e società partecipate nel settore ambientale: i cambiamenti intervenuti nel 2014. - 4. Enti gestori. - 4.1 ARPAT. - 4.2 LaMMA. - 4.3 ARRR.

1. Innovazioni programmatiche 2014 in materia ambientale

Nel corso del 2014 la strategia ambientale deve registrare il varo di documenti e provvedimenti di primaria importanza che creano, dopo un lungo ritardo, un contesto innovativo alla luce del quale valutare le risultanze del rendiconto del bilancio regionale, colmando talune lacune, anche significative, di natura programmatoria che rendevano difficile una valutazione degli interventi fatti, almeno in termini di economicità, efficienza ed efficacia, nel confronto con gli obiettivi posti dagli organi rappresentativi.

Il primo documento è rappresentato dall'adozione della deliberazione del Consiglio regionale della Toscana dell'11 febbraio 2015, n. 10 che ha approvato il nuovo Piano ambientale ed energetico regionale (Paer), e in particolare l'Allegato A alla deliberazione, ovvero il "Disciplinare di piano".

Il secondo documento è rappresentato dalla "Relazione sullo stato dell'ambiente in Toscana "per l'anno 2014, allegato B della deliberazione citata, pubblicato nel febbraio 2015, e redatto da un gruppo di lavoro coordinato dalla Regione Toscana - Politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici, realizzato con il contributo di Irpet, Arpat, Ars, Arrr e Laboratorio di Monitoraggio e Modellistica per lo sviluppo sostenibile (LaMMA) .

Il terzo documento, che riguarda un aspetto di particolare criticità della politica ambientale, è rappresentato dal nuovo "Piano regionale gestione rifiuti e bonifica dei siti inquinati" (Prb), approvato dal Consiglio regionale con la deliberazione n. 94 del 18 novembre 2014. Tra gli allegati alla deliberazione si segnalano, per la loro rilevanza, la Parte prima del citato Prb, denominata "Sezione conoscitivo - programmatica - Obiettivi e linee di intervento" con i relativi allegati di Piano tra cui il n. 2 "Programma regionale di

prevenzione", il n. 3 "Programma regionale di riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili da ricollocare in discarica" e il n. 4 "Criteri localizzativi di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti".

L'attuazione di interventi in materia ambientale in assenza di un quadro programmatico definito era stato segnalato e stigmatizzato da questa Sezione con la Relazione sul rendiconto 2013: "...la descritta discrasia temporale tra il piano generale e i piani attuativi comporta un grave vulnus al processo programmatorio e, di conseguenza, all'attuazione delle politiche regionali indicate nel Prs, in quanto, in mancanza dei nuovi piani attuativi:

- fino all'entrata in vigore dei nuovi piani vigono i piani attuativi approvati in relazione al precedente PRS 2006-2010 (che restano efficaci fino all'entrata in vigore dei nuovi in forza dell'art. 133 l.r. n. 66/2011) i quali non sono coerenti con il piano le cui linee generali essi sarebbero chiamati ad attuare. La regione, in proposito, in sede di deduzioni preliminari alla bozza della presente relazione, afferma che "le leggi finanziarie succedutesi negli anni hanno prorogato la validità del Praa e del Pier assicurandone la coerenza con il nuovo Prs 2011-2015". Ma l'affermazione non convince, considerato che l'approvando Paer reca, rispetto al precedente Praa, rilevanti "elementi di novità che il piano ambientale ed energetico regionale traduce direttamente dal Psr" (v. seduta consiliare del 14 febbraio 2011, cit. esposizione dell'assessore all'ambiente) e che solo la già citata l.r. n. 66/2011 ha disposto in materia, prorogando i precedenti piani attuativi, senza null'altro aggiungere o specificare...".

Fermo restando che per l'anno 2014 le criticità segnalate hanno continuato a perdurare, il contesto è mutato profondamente con l'approvazione dei nuovi piani che quindi costituiscono la premessa per un ripensamento di tutte le linee di investimento e di intervento in materia ambientale.

Premesso che una analisi dettagliata di tali documenti non può essere oggetto della presente relazione, tuttavia taluni contenuti degli stessi, soprattutto gli obiettivi deliberati dall'Autorità rappresentativa, offrono indicazioni preziose per l'espletamento del controllo di gestione che, come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 179/2007, va interpretato "in una prospettiva non più statica ma dinamica", che si estende a tutto il bilancio della finanza pubblica allargata e ne assicura l'unitarietà, contribuendo al conseguimento degli obiettivi posti anche dai Trattati europei, recentemente tradotti in una importante modifica degli articoli 81 e 97, 28 e 119 della Costituzione. La valutazione

degli equilibri di bilancio, della loro sostenibilità nel tempo, nonché l'osservazione del dettato costituzionale in materia di indebitamento, obbligano la Corte ad una valutazione non meramente contabile, bensì di valutazione complessiva delle scelte gestionali che possono determinare la tenuta o meno degli equilibri di bilancio. Infatti, al di là dell'intervento attraverso trasferimenti o programmi di spese direttamente gestiti, la regione, in materia ambientale, contribuisce a determinare i comportamenti gestionali e finanziari di una vasta platea di enti locali e soggetti gestori.

Considerando esclusivamente l'analisi del mero dato contabile, in materia di strategia ambientale, le valutazioni si limiterebbero alla constatazione di una drastica riduzione degli stanziamenti di bilancio, che passano dai 469,84 milioni del 2011 ai 410,09 del 2012, ai 364,58 del 2013, infine ai 335,10 del 2014. Di essi la funzione obiettivo 42, che risulta essere la più importante e corposa (costituita da 4 upb di spesa corrente e 4 upb di spesa per investimento in materia di difesa del suolo, rischio idrogeologico e prevenzione rischio sismico; smaltimento rifiuti e bonifica siti inquinati; azioni di sistema per la tutela delle risorse idriche; tutela dall'inquinamento dell'aria, acustico; controllo qualità dell'aria) si riduce nel periodo 2011-2014 di 100 milioni, passando da 379,65 a 276,23 milioni. In termini di impegni e di pagamenti, si segnala, invece, una forte accelerazione della capacità di pagamento (per la funzione obiettivo 42 si passa da una velocità di pagamento, registrata per il 2013, pari al 9,53 per cento rispetto ai relativi impegni, ad una velocità di pagamento del 36,74 per cento nel 2014). Tale dinamica è dovuta, in parte, al trasferimento della responsabilità amministrativa al commissario delegato in materia di dissesto idrogeologico. La rappresentazione contabile, tuttavia, non rispecchia la reale estensione di poteri e indirizzi regionali che determinano conseguenze economico-finanziarie fondamentali per l'intera struttura economica regionale, considerata in tutte le sue componenti.

Un'analisi limitata alla rappresentazione contabile dei dati desunti dal rendiconto non consentirebbe una fotografia esatta della funzione della regione nel *continuum* gestionale in materia ambientale, che si estende agli enti locali e ai soggetti gestori, in virtù di specifiche scelte di programmazione, nonché di indirizzi volti alle autorità regionali di regolazione.

Il luogo precipuo di emanazione di questi poteri regionali è, principalmente, il citato Prb, che è stato approvato nel 2014. In questa sede si intende, quindi, approfondire taluni aspetti derivati da tale documento, rinviando a future indagini l'approfondimento di altri specifici aspetti della strategia ambientale.

A tale riguardo, considerando, ad esempio, la materia relativa alla gestione dei rifiuti, il nuovo Prb non si limita ad indicare un obiettivo molto ambizioso in termini di prevenzione della formazione dei rifiuti, con una riduzione dell'intensità di produzione dei rifiuti pro capite, ma impone, in soli 5 anni, un aumento della quota di raccolta differenziata dei rifiuti urbani che, dal 45,53 per cento del 2013, è prevista ascendere ad oltre il 70 per cento nel 2020. La sfida posta è ben valutabile in considerazione del fatto che, nel quinquennio 2009-2013, la quota di raccolta differenziata dei rifiuti urbani è salita dal 38,57 per cento al 45,53 per cento (percentuale accresciutasi anche a causa dalla riduzione della produzione di rifiuti dovuta alla crisi economica), rimanendo stazionaria in termini di tonnellate pro capite, ed è aumentata, in termini assoluti, di circa il 7 per cento da 885.645 tonnellate a 948 mila tonnellate; al riguardo, il nuovo Prb propone un balzo a 1,7 milioni di tonnellate.

Il Prb si propone, altresì, di realizzare un riciclo effettivo di materia proveniente da rifiuti urbani di almeno il 60 per cento degli stessi; oltre che di portare il recupero energetico dall'attuale 13 per cento al 20 per cento dei rifiuti urbani, al netto degli scarti da raccolta differenziata; infine si propone di ridurre drasticamente i conferimenti in discarica dall'attuale 42 per cento ad un massimo del 10 per cento dei rifiuti urbani (sempre al netto degli scarti da raccolta differenziata).

Questi obiettivi, dichiaratamente ambiziosi, risultano essere la condizione necessaria per addivenire ad una riduzione degli impianti impiegati attualmente per lo smaltimento, soprattutto in termini di discariche e di inceneritori-termovalorizzatori, auspicabile in termini ecologici ed ambientali.

La Toscana risulta, attualmente, usufruire di un ingente patrimonio di impianti autorizzati al trattamento dei rifiuti per un totale di 928 unità locali, di cui 600 autorizzate al recupero, mentre le discariche sono 24, come evidenziato nella tabella seguente.

Tab. 1 - Numero di autorizzazioni alla gestione dei rifiuti per tipo di operazione autorizzata e Provincia sede dell'unità locale autorizzata. (dati al 31.12.2013).

Categoria impianto	Totale	AR	FI	GR	LI	LU	MS	PI	PT	PO	SI
Trattamento veicoli fuori uso	**56**	12	4	1	9	9	5	7	1	4	4
CDS	**6**	0	0	1	2	1	0	0	0	1	1
Compostaggio	**20**	5	3	3	2	1	1	2	1	0	2
Discarica	**24**	2	6	2	2	2	1	5	2	0	2
Inceneritore	**10**	2	1	1	2	1	0	1	0	1	1
Recupero	**600**	62	173	19	49	28	17	38	15	131	68
Selezione	**12**	1	1	0	2	1	3	2	2	0	0
Stoccaggio Provvisorio	**143**	7	23	8	15	16	6	26	8	8	26
Trattamento Anaerobico	**1**	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Trattamento Chimico, Fisico, Biologico	**50**	5	9	2	8	5	5	8	3	3	2
Trattamento RAEE	**6**	3	1	0	1	0	0	0	0	0	1
Totale	**928**	**99**	**222**	**37**	**92**	**64**	**38**	**89**	**32**	**148**	**107**

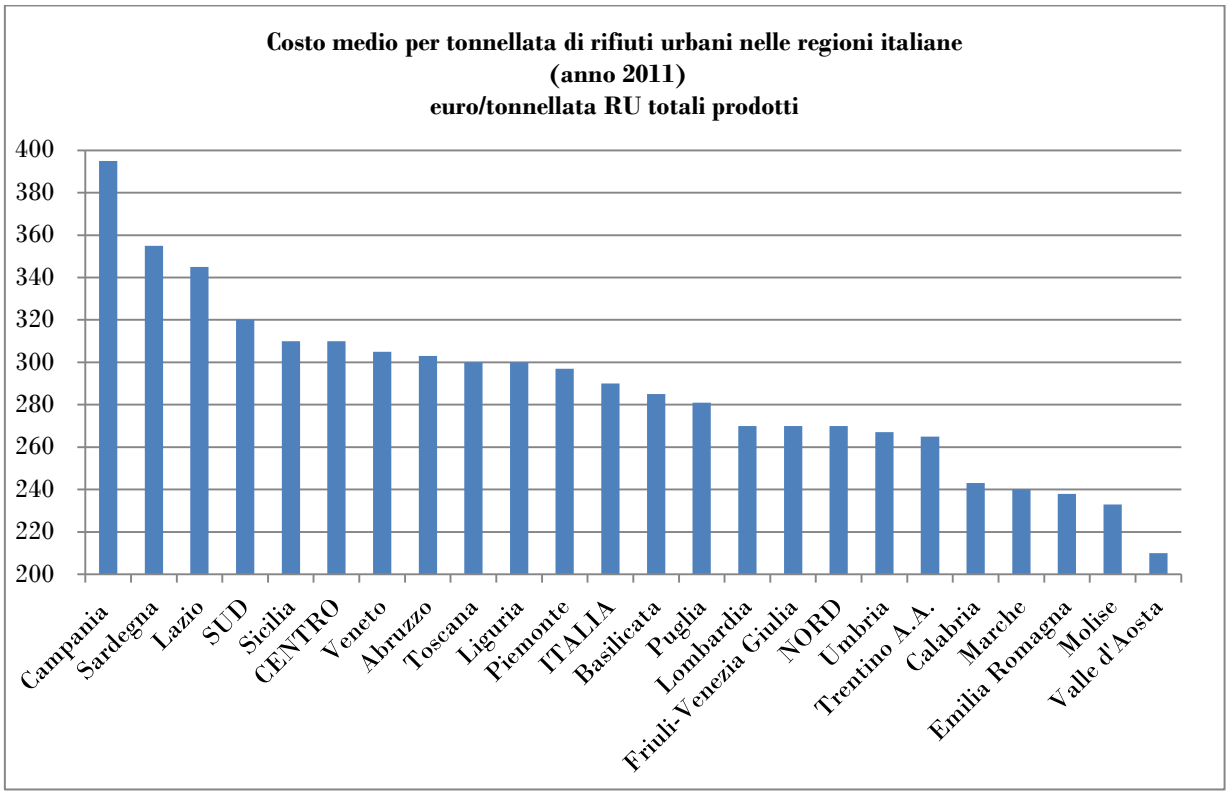
Fonte: Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica siti inquinati (Prb).

La Toscana è stata la prima regione ad approvare un piano rifiuti nel 1998, ad un anno dal decreto Ronchi. Nella valutazione dei risultati di quel piano sono emerse importanti criticità, in particolare: ambito territoriale troppo ristretto della programmazione e necessità di superare l'ambito provinciale; un sistema imprenditoriale settoriale molto frammentato con gestori fragili sotto il profilo finanziario, organizzativo e nella capacità di finanziamento degli investimenti; assenza di incentivi sistemici per ridurre lo smaltimento in discarica; gravi problemi di governance a causa da lunghi iter amministrativi, sovrapposizioni tra piani decisionali regionali, provinciali e di ambito. La l.r. n. 61/2007 prendeva atto di queste criticità, proponendosi meritoriamente di superarle. A tale riguardo, il punto di indagine attuale è proprio caratterizzato dalle enorme difficoltà di dare concreta attuazione a tale normativa regionale, giungendo a tre servizi di gestione integrata; risulta inoltre necessario considerare che le tre autorità di ambito createsi hanno scelto di procedere con tre metodologie, tre oggetti di gara, tre modelli differenti di affidamento del servizio. In ogni caso, il nuovo PRB giunge, sia pur con ritardo, avendo alle spalle oltre un decennio non privo di risultati: l'incremento della raccolta differenziata dal 14 per cento ad oltre il 44 per cento, la riduzione graduale ma

costante delle discariche attive (da 59 a 23-25); la realizzazione di un sistema impiantistico che ha garantito l'autonomia a scala regionale della gestione dei rifiuti urbani.

Il documento denominato "Obiettivi e linee di intervento del nuovo PRB" specifica che il costo complessivo (corrente e per investimenti, comprensivo della componente fiscale dei costi) sostenuto in Toscana per la gestione dei soli rifiuti urbani, ammontava, nel 2010, a 717 milioni, ovvero con un incremento del 70 per cento rispetto a dieci anni prima. Nel confronto nazionale, con poco meno di 300 euro per tonnellata di rifiuto urbano, la Toscana, nel 2011, si collocava in posizione migliore del costo medio del centro, ma superiore alla media nazionale (290 euro/tonnellata) ed ancor di più delle regioni del Nord (270 euro/tonnellata), con regioni quali Emilia Romagna, Lombardia e Friuli Venezia Giulia che spendevano dai 30 ai 60 euro in meno per tonnellata, per percentuali di raccolta differenziata tra il 50 e il 60 per cento.

Fig. 1 - Costo medio per tonnellata di rifiuti urbani nelle regioni italiane nell'anno 2011.



Fonte: Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica siti inquinati (Prb).

Tale costo appare la risultante di costi piuttosto contenuti nel segmento della raccolta (dove i metodi prevalenti sono cassonetti stradali e mezzi mono operatore) e piuttosto elevati per il ciclo del trattamento (trattamento preliminari, riciclaggio, recupero di energia e smaltimento). Il significativo e diffuso ricorso ad impianti di trattamento

meccanico (TM) e meccanico/biologico (TMB) dei rifiuti indifferenziati contribuisce ad aumentare i costi dei territori con dotazione impiantistica insufficiente a garantire il recupero e lo smaltimento del materiale derivante dalla lavorazione di questi impianti. Un altro elemento che grava sul sistema toscano è la forte variabilità per territorio, caratterizzato da costi più elevati con riferimento all'Ato Costa per la dispersione della raccolta in aree poco densamente abitate. In termini provinciali, rispetto alla media regionale di circa 300 euro/tonnellata, il differenziale si allarga tra un massimo a Grosseto (360 euro/tonnellata) ed un minimo ad Arezzo (240 euro/tonnellata).

Per citare solo alcuni dati di riferimento, tratti dalla Relazione sullo stato dell'ambiente in Toscana per il 2014, pubblicata dalla regione a febbraio 2015, i rifiuti urbani prodotti sono scesi dai 2,5 milioni del 2009 a 2,241 milioni del 2013, con una riduzione del 9,4 per cento. La riduzione è stata leggermente superiore in termini pro capite da 663 a 598 tonnellate a testa (-10 per cento). I residui urbani indifferenziati, e dunque da smaltire, sono diminuiti nel periodo considerato da 1,588 milioni di tonnellate a 1,292, con una riduzione pro capite del 19,1 per cento da 426 a 345 tonnellate. Con riferimento ai rifiuti residui, la quota conferita in discarica è scesa dal 36 per cento del 2009 al 29 per cento nel 2013, quella selezionata da impianti di trattamento meccanico e biologico (Tmb) è salita dal 58 al 63 per cento, quella trattata con inceneritori è stabile all'8 per cento. I rifiuti speciali non pericolosi sono quelli che hanno risentito maggiormente della crisi economica, con una riduzione da 8,2 milioni di tonnellate nel 2009 a 1,2 nel 2011.

Risultano dunque evidenti, da una lettura dei dati riportati, alcune criticità, con particolar riferimento ad una quota stazionaria, in termini pro capite, della raccolta differenziata, superiore sì alla media nazionale, ma inferiore alle regioni del Nord Italia, nonché alla forte dipendenza da discariche e impianti di Tmb ed inceneritori.

E' evidente che la promozione di metodi di raccolta differenziata "porta a porta", più costosi e ad alto impiego di lavoro, non potranno non incidere sulle tariffe e sui costi in generale del servizio. Tale scelta strategica, inoltre, imporrà sforzi asimmetrici dal punto di vista territoriale, se si pensa che, nel 2011, la raccolta differenziata sulla produzione totale raggiungeva il 48,3 per cento in provincia di Firenze e Lucca, ma si attestava appena al 29,6 per cento in quella di Grosseto, al 33,6 per cento a Massa e al 35,4 per cento ad Arezzo. Nel confronto nazionale, la Toscana si colloca sopra la media per quanto riguarda la raccolta differenziata pro capite (92 chilogrammi per abitanti l'anno, contro una media nazionale di 76 chilogrammi, ma una performance di 103 kg nel Nord e 62 nel Centro).

Tuttavia, la regione è leader nel settore della raccolta differenziata della carta con 82 chili a persona per anno, al di sopra dei risultati delle regioni settentrionali (66 chilogrammi/persona/anno); mentre è al di sotto della media per quanto riguarda la raccolta differenziata del vetro, attestandosi con 25 chili/persona/anno, ad un livello inferiore alla media nazionale, pari a 29 chili. Anche per quanto riguarda la plastica, i 14 chili/persona/anno collocano la Toscana al di sotto delle regioni settentrionali (20 chili), ma al di sopra della media del centro (11 chili)[1]. Risulta, quindi, ben motivata la decisione della regione di aderire a tre nuovi protocolli d'intesa con Anci e Conai (Consorzio nazionale imballaggi) per migliorare questi indicatori, soprattutto in materia di plastica e vetro, anche attraverso azioni comuni di educazione al riciclo[2].

In questa sede, si vuole solo far interagire la responsabilità di individuare i nuovi parametri programmatici di riferimento (responsabilità che la legge attribuisce alla regione) con i problemi della lunga transizione che parte da una gestione molto frammentata, segmentata tra responsabilità dei singoli enti locali. Tale transizione è stata sì avviata dalla l.r. n. 61/2007, tuttavia, come verrà evidenziato in seguito, appare ancora in fase di attuazione preliminare per l'affidamento della gestione dei servizi, tranne in un caso.

E' necessario tenere presente che, se la regione interviene in quanto autorità di programmazione, essa ha altresì compiti di regolazione, non solo in materia di rifiuti e bonifiche, ma anche di servizio idrico, attraverso le agenzie regionali all'uopo costituite.

I programmi di finanziamento gestiti dalla regione si traducono spesso, infatti, in trasferimenti ad enti o agenzie. Pur esigui nel loro ammontare, concentrati nelle spese di funzionamento di entità operative della regione stessa come Arpat, Arrr e Lamma, tuttavia essi diventano un terzo strumento di intervento diretto nella complessa architettura gestionale di problemi relativi alla strategia ambientale, e che quindi vanno a costituire, di fatto, un continuum di responsabilità di difficile lettura. Eventuali criticità, quali, per esempio, il formarsi di aree di indebitamento nelle società di gestione del settore, non ricadono direttamente sulla regione, ma pesano sugli enti gestori e sui cittadini-utenti,

[1] Fonte: dati tratti da Arrr e Ispra - da Allegato A Prb, Regione Toscana - Obiettivi e linee di intervento Parte Prima - sezione conoscitiva e programmatica p. 18 e ss.

[2] Protocollo d'intesa tra la Regione Toscana, Conai, Anci, Anci–Toscana, Confservizi-Cispel Toscana, Coreve, Revet s.p.a., La Revet Vetri S.r.l. finalizzato alla raccolta monomateriale del vetro nonché alla ricerca di sblocchi di riciclo diversificati da ciò che non è avviabile nelle vetrerie siglato il 18 gennaio 2011.

creando situazioni in cui difficilmente gli enti locali riescono, da soli, a determinare un cambiamento di indirizzo.

Si evidenzia, altresì, che è di interesse di questa Sezione di controllo della Corte dei conti segnalare le conseguenze che, dall'interazione di responsabilità, possono derivare per gli enti locali, ma anche per la regione, dal crearsi di situazioni di indebitamento esterne agli enti stessi, ma che possono prima o poi ricadere sugli stessi.

2. Le risultanze contabili

2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014

L'analisi finanziaria che segue prende in esame, per ciascuna funzione obiettivo, in serie storica 2011-2014: le spese della gestione di competenza in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti; l'andamento delle spese correnti e in conto capitale; la scomposizione delle risorse che finanziano la strategia.

Nell'esercizio 2014 le risorse destinate alle politiche ambientali assorbono, al netto delle partite di giro, il 2,5 per cento degli stanziamenti complessivi e in termini di impegni l'1,3 per cento, (al netto del comparto sanitario tali percentuali si assestano rispettivamente all'8,09 per cento e al 6,10 per cento).

Il complesso delle risorse stanziate per la strategia ambientale nell'esercizio in esame ammontano a 335,10 milioni con una riduzione di oltre 8 per cento rispetto al precedente esercizio. Il dato si presenta in linea di continuità con quanto rilevato negli esercizi precedenti (-11,10 per cento tra il 2013 e il 2012; -12,72 per cento tra il 2012 e il 2011) ed evidenzia un andamento tendenziale che ha determinato nell'arco del quadriennio 2011-2014, una contrazione degli stanziamenti di competenza di oltre il 28 per cento (da 469,84 milioni del 2011 a 335,10 milioni del 2014).

Gli impegni di spesa, nel 2014, assommano a 124,14 milioni, in aumento del 30,82 per cento rispetto all'esercizio precedente (che registrava una riduzione del 45,84 per cento rispetto al 2012, mentre quest'ultimo presentava una crescita del 17,32 per cento rispetto al 2011), determinando una capacità d'impegno del 37,05 per cento, con un incremento di ben 11 punti percentuali rispetto al 2013.

I pagamenti di competenza pari a 47,41 milioni segnano un indice di velocità di pagamento del 38,19 per cento che rappresenta la migliore performance del quadriennio (26,17 per cento nel 2011; 10,64 per cento nel 2012; 13,21 per cento nel 2013).

Le tabelle che seguono riportano il quadro complessivo delle risultanze contabili e dei relativi indicatori finanziari, suddivisi per funzioni obiettivo.

Tab. 2 - Strategia Ambientale - Periodo 2011-2014. (in milioni)

Funzioni obiettivo		Stanziamenti				Impegni				Pagamenti			
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
41	Recupero e valorizzaz. delle risorse naturali ambientali	72,09	76,74	50,58	33,17	34,46	32,01	13,75	10,32	4,26	10,01	3,99	5,20
42	Tutela dell'ambiente e riduzione	379,65	314,06	285,46	276,23	109,11	138,2	73,58	104,68	30,84	7,55	7,01	38,46
43	Attività generali per l'ambiente	18,1	19,29	28,54	25,70	5,78	5	7,57	9,15	3,98	1,09	1,54	3,75
Totale		**469,84**	**410,09**	**364,58**	**335,10**	**149,35**	**175,21**	**94,90**	**124,15**	**39,08**	**18,65**	**12,54**	**47,41**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Tab. 3 - Strategia Ambientale - Periodo 2011-2014 - Variazioni.

Funzioni obiettivo		Variazioni % Stanziamenti			Variazioni % impegni			Variazioni % pagamenti		
		2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
41	Recupero e valorizzaz. delle risorse naturali ambientali	6,45%	-34,09%	-34,42%	-7,11%	-57,04%	-24,96%	134,98%	-60,14%	30,33%
42	Tutela dell'ambiente e riduzione	-17,28%	-9,11%	-3,23%	26,66%	-46,76%	42,26%	-75,52%	-7,15%	448,60%
43	Attività generali per l'ambiente	6,57%	47,95%	-9,95%	-13,49%	51,40%	20,92%	-72,61%	41,28%	143,60%
Totale		**-12,72%**	**-11,10%**	**-8,08%**	**17,32%**	**-45,84%**	**30,82%**	**-52,28%**	**-32,76%**	**278,06%**

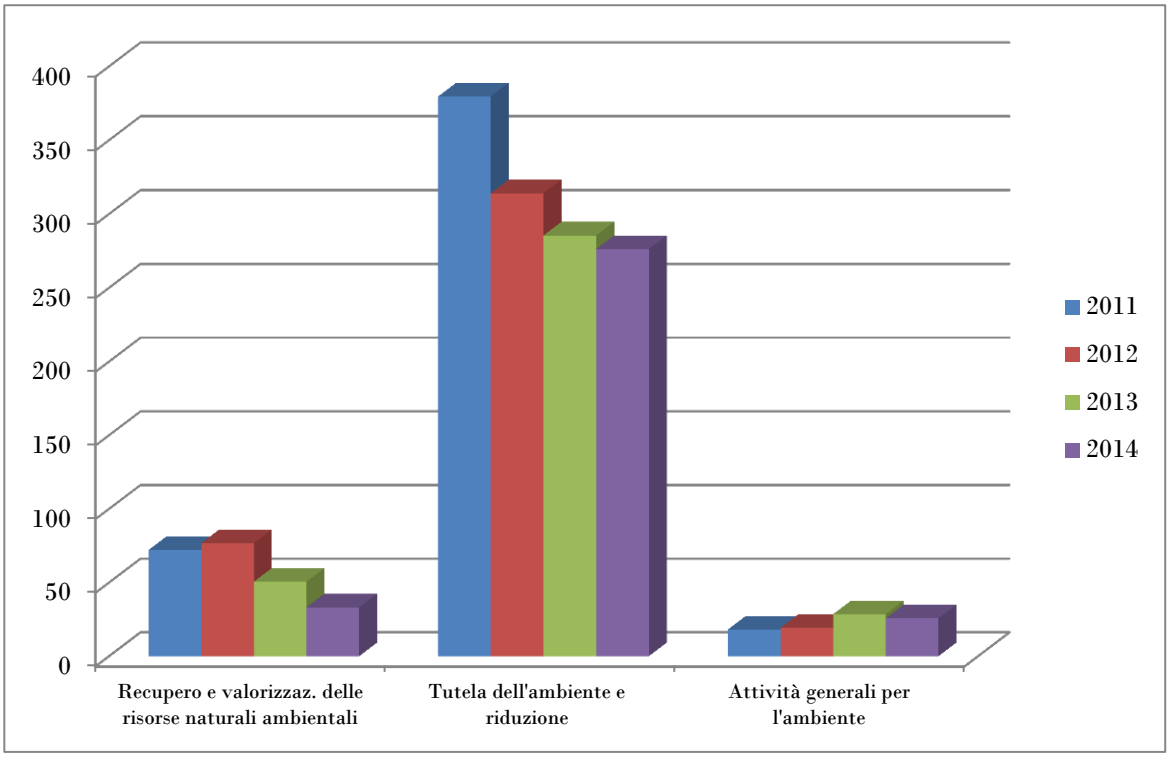
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Tab. 4 - Strategia Ambientale – Indicatori Finanziari 2011-2014.

Funzioni obiettivo		Indice di capacità di impegno				Indice di velocità di pagamento			
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
41	Recupero e valorizzaz. risorse naturali ambient.	47,80%	41,71%	27,18%	31,10%	12,36%	31,27%	29,02%	50,40%
42	Tutela dell'ambiente e riduzione	28,74%	44,00%	25,78%	37,89%	28,27%	5,46%	9,53%	36,74%
43	Attività generali per l'ambiente	31,93%	25,92%	26,52%	35,62%	68,86%	21,80%	20,34%	40,98%
Totale		**31,79%**	**42,73%**	**26,03%**	**37,05%**	**26,17%**	**10,64%**	**13,21%**	**38,19%**

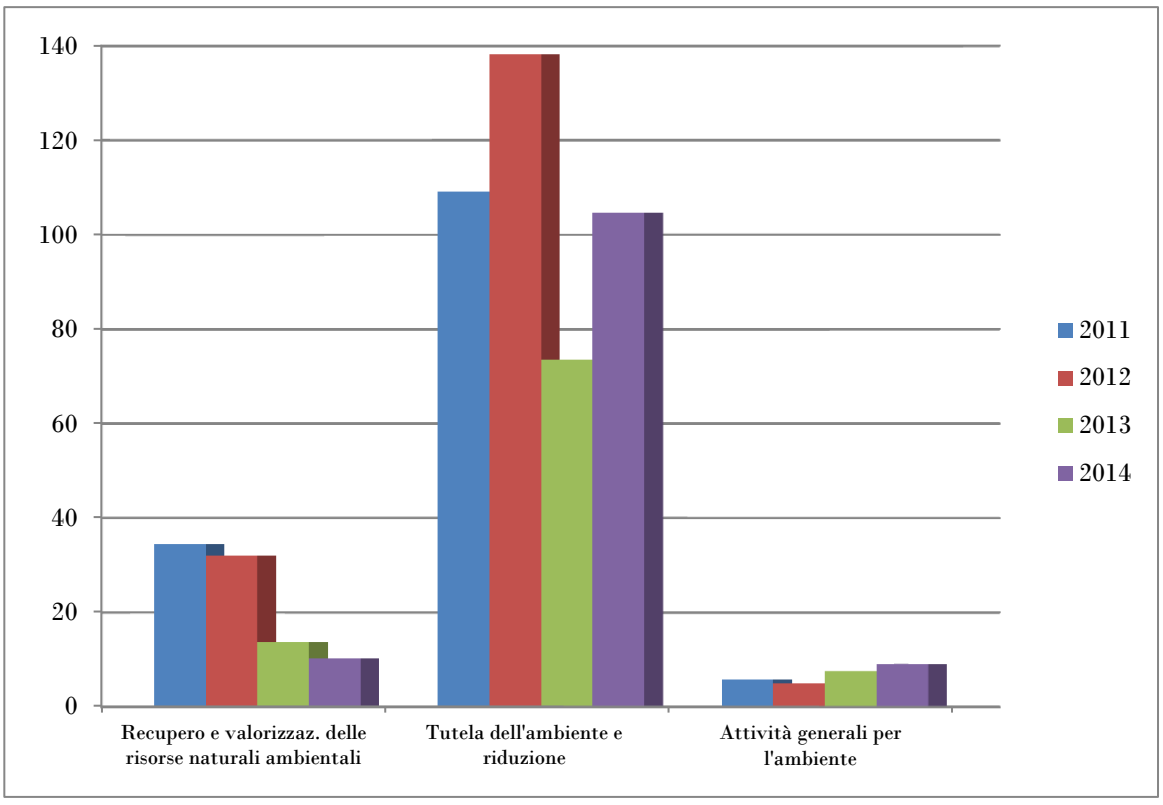
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.
Eventuali differenze sono dovute ad arrotondamenti.

Fig. 2 - Strategia ambientale - Andamento degli stanziamenti di spesa per funzioni obiettivo - quadriennio 2011-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Fig. 3 - Strategia ambientale - Andamento degli impegni di spesa per funzioni obiettivo-– quadriennio 2011-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

La riduzione di risorse interessa, nel 2014, tutte le funzioni obiettivo della strategia: "Recupero e valorizzazione delle risorse naturali e ambientali" (41), "Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti"(42), "Attività generali per l'ambiente" (43).

A livello di stanziamenti, lo scostamento di maggior rilievo si registra per la funzione "Recupero e valorizzazione delle risorse naturali" che, nell'esercizio in esame, diminuisce del 34,42 per cento rispetto al 2013 (da 50,58 milioni del 2013 a 33,17 milioni nel 2014), replicando lo scostamento del 34,09 per cento rilevato tra il 2013 e 2012 (da 76,74 milioni del 2012 a 50,58 milioni nel 2013). Parallelamente la funzione presenta una riduzione degli impegni di quasi il 25 per cento rispetto all'esercizio 2013, imputabile a numerose variazioni di segno opposto intervenute in diversi capitoli di spesa afferenti la funzione, tra cui quella di maggior rilievo negativo riguarda il capitolo 41077[3], i cui impegni da 8,33 milioni del 2013 si riducono a 0,624 milioni nel 2014.

La funzione obiettivo "Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti", che accoglie l'82,43 per cento del totale delle risorse stanziate nella strategia, mostra nel 2014 un incremento degli impegni del 42,26 per cento rispetto al 2013. La variazione riguarda principalmente un impegno di 37,89 milioni (a fronte di uno stanziamento di 41,35 milioni) assunto sul capitolo 42475[4], per l'attuazione del Documento annuale per la difesa del suolo 2014, approvato nelle more dell'emanazione del Paer, con delibera di Giunta regionale del 23 dicembre 2013, n. 1194, e successivamente rimodulato con delibere di Giunta 7 luglio 2014, n. 556 e 29 settembre 2014, n. 809.

L'elenco di cui all'allegato A della citata delibera, adottato ai sensi della l.r. n. 72/2013, riguarda i trasferimenti a favore di Province, Comuni e Consorzi di bacino per interventi di consolidamento del suolo e dei rischi idraulici riferiti al Bacino dell'Arno (per complessivi 15,96 milioni), al Bacino Toscana Nord (per 18,90 milioni), al Bacino Toscana sud e costa (per 6,73 milioni) e alle relative attività di progettazione e indagine (per 2,55 milioni).

Occorre sottolineare che alcune delle opere previste dalla delibera n. 1194/2013, a seguito dei successivi eventi alluvionali verificatisi nei primi mesi del 2014, sono state incluse tra gli interventi di somma urgenza gestiti in contabilità speciale (n. 5804) di cui

[3] Cap. 41077 "Sostegno per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili e azioni di promozione e sostegno per la razionalizzazione e la riduzione dei consumi energetici e per l'efficienza energetica nei sistemi produttivi. Por Creo Fesr reg. ce 1083/2006 attività 3.1 3.2 quote".
[4] Cap. 42475 "Fondo per il finanziamento degli interventi di cui al documento annuale per la difesa del suolo".

all'ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile, 5 marzo 2014, n. 157[5]. Il provvedimento ha stanziato risorse statali per 16,11 milioni, integrate da risorse regionali per 17,87 milioni[6] (14,68 milioni nell'esercizio 2014 e 3,19 milioni nel 2015), per una parte (12,15 milioni) finanziate da risorse già destinate nell'ambito del Documento annuale per la difesa del suolo per l'anno 2014, disimpegnate dai rispettivi capitoli di bilancio (42484, 42475, 42009, 42006) e stornate ai capitoli 42483[7] (per 9,68 milioni) e 42484[8] (per 5 milioni) per il trasferimento a favore del Commissario delegato.

L'indice relativo alla capacità di pagamento della funzione migliora considerevolmente rispetto al 2013, raggiungendo il 36,74 per cento rispetto al 9,53 per cento del 2013, soprattutto grazie al trasferimento dei fondi al Commissario delegato (5,9 milioni), ai trasferimenti legati alla prima *trance* (ca. 7 milioni) di interventi di cui al Documento annuale di difesa del suolo 2014 e, infine, ai 7,23 milioni impegnati e liquidati destinati alla riqualificazione e bonifica dell'area di Piombino nell'ambito dell'intervento nazionale previsto dal d.m. n. 468/2001.

La tabella 5 evidenzia per singola funzione obiettivo, l'andamento e suddivisione degli impegni tra correnti e spese per investimento.

[5] O.c.d.p.c. n. 157/2014O recante "Primi interventi urgenti di protezione civile in conseguenza degli eccezionali eventi alluvionali verificatisi nel periodo dal 1° gennaio all'11 febbraio 2014 nel territorio della regione Toscana".
[6] Delibera Giunta regionale, 7 aprile 2014, n. 292.
[7] Cap. 42483 "Eventi alluvionali gennaio-febbraio 2014. piano degli interventi di cui all'o.c.d.p.c. n. 157/2014. risorse da trasferire al commissario delegato.
[8] Cap. 42484 "Risorse da trasferire alla contabilità speciale n. 5804 ai sensi dell'art. 10 comma 3 dell'o.c.d.p.c. n. 157/2014".

Tab. 5 - Strategia Ambientale - Impegni di spesa per funzione obiettivo nel quadriennio 2011-2014. (in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO			Impegni				% sul totale				Variazioni		
			2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
			a	b	c	d					(b-a)/a	(c-b)/b	(d-c)/c
41	Recupero e valorizzazione risorse naturali ambientali	Spese correnti	4,57	4,57	4,1	5,74	13,3%	14,3%	29,8%	55,6%	0,0%	-10,3%	40,0%
		Spese c/capitale	29,88	27,44	9,65	4,58	86,7%	85,7%	70,2%	44,4%	-8,2%	-64,8%	-52,6%
		Totale	**34,46**	**32,01**	**13,75**	**10,32**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**-7,1%**	**-57,0%**	**-25,0%**
42	Tutela dell'ambiente riduzione dell'inquinamento	Spese correnti	12,07	9,54	8,22	8,13	11,1%	6,9%	11,2%	7,8%	-21,0%	-13,8%	-1,0%
		Spese c/capitale	97,05	128,66	65,36	96,54	88,9%	93,1%	88,8%	92,2%	32,6%	-49,2%	47,7%
		Totale	**109,11**	**138,2**	**73,58**	**104,68**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**26,7%**	**-46,8%**	**42,3%**
43	Attività generali per l'ambiente	Spese correnti	5,13	4,2	5,96	4,25	88,8%	84,0%	78,7%	46,4%	-18,1%	41,9%	-28,7%
		Spese c/capitale	0,65	0,8	1,61	4,91	11,2%	16,0%	21,3%	53,6%	23,1%	101,3%	204,7%
		Totale	**5,78**	**5**	**7,57**	**9,15**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**-13,5%**	**51,4%**	**20,9%**
SPESE CORRENTI			21,77	18,31	18,28	18,12	14,58%	10,5%	19,26%	14,6%	-15,9%	-0,2%	-0,9%
SPESE C/CAPITALE			127,58	156,9	76,62	106,02	85,42%	89,5%	80,74%	85,4%	23,0%	-51,2%	38,4%
TOTALE STRATEGIA AMBIENTALE			**149,35**	**175,21**	**94,9**	**124,14**	**100,00%**	**100,0%**	**100,00%**	**100,0%**	**17,3%**	**-45,8%**	**30,8%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconti.

Complessivamente la strategia mostra, seguendo l'andamento tendenziale degli esercizi precedenti, una maggior quota di impegni in conto capitale (85,4 per cento) rispetto a quelli di parte corrente (14,6 per cento). Nel 2014 gli impegni complessivi per investimenti aumentano del 38,4 per cento rispetto al precedente esercizio, nel quale, peraltro erano calati del 51,02 per cento rispetto al 2012, mentre quelli relativi alle spese correnti risultano pressoché invariati nel biennio 2013-2014, dopo essere diminuiti di quasi il 16 per cento nel 2012 rispetto al 2011.

Come già indicato, la variazione più consistente (+47,47 per cento) riguarda gli impegni di spesa per investimenti allocati nella funzione obiettivo "Tutela dell'ambiente e riduzione degli agenti inquinanti", che rappresentano, oltretutto, il 92 per cento del totale degli impegni nella funzione.

Si evidenzia, inoltre, la riduzione di oltre il 50 per cento (nel 2014 rispetto al 2013) degli impegni in conto capitale relativi alla funzione "Recupero e valorizzazioni delle risorse naturali e ambientali", dovuta alla variazione già descritta sul capitolo 41077 e riguarda impegni per spese di investimento relative alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (da 8,23 milioni nel 2013 a fronte dei 0,624 del 2014).

2.2. La classificazione economica della spesa

La classificazione del totale impegnato sulla strategia per componenti economico funzionali, rilevati dal Siope, evidenzia che l'attuazione della stessa è affidata in larga misura a soggetti diversi dall'amministrazione regionale, cui l'ente trasferisce le risorse.

Nel quadriennio 2011-2014 i trasferimenti di risorse correnti (voce 10500) e di risorse in conto capitale (voce 20200) ad amministrazioni pubbliche rappresentano mediamente l'84 per cento degli impegni complessivamente assunti[9] .

Tab. 6 - Composizione della spesa della strategia ambientale. (in milioni)

Tipologia di spesa		Impegni				% sul totale impegni				Variazione %		
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
10200	Personale	0,11	0,06	0,03	0,07	0,07%	0,04%	0,03%	0,06%	-41,64%	-48,86%	132,88%
10300	Acquisto di beni e prestazioni di servizi	4,31	3,02	4,91	4,18	2,88%	1,73%	5,17%	3,37%	-29,80%	62,37%	-14,89%
10500	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	16,85	14,91	13,01	13,79	11,28%	8,51%	13,71%	11,10%	-11,55%	-12,74%	5,96%
10600	Trasferimenti correnti ad altri soggetti	0,32	0,29	0,31	0,05	0,21%	0,17%	0,32%	0,04%	-6,84%	4,79%	-84,05%
10800	Imposte e tasse	0	0	0	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	12,23%	-36,28%	
10900	Oneri straordinari della gestione corrente	0,18	0,02	0,02	0,04	0,12%	0,01%	0,02%	0,03%	-89,95%	-12,72%	81,24%
20100	Investimenti fissi	2,67	1,8	4	2,86	1,79%	1,03%	4,22%	2,30%	-32,72%	122,66%	-28,50%
20200	Trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche	108,67	125,01	72,59	92,21	72,76%	71,34%	76,49%	74,27%	15,04%	-41,93%	27,03%
20300	Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	12,24	21,4	0,03	5,19	8,19%	12,22%	0,03%	4,18%	74,94%	-99,86%	17209,6%
20400	Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	4	8,7	-	5,00	2,68%	4,96%	0,00%	4,03%	117,42%	-100,00%	
20800	Altre spese in conto capitale				0,76				0,62%			
Totale		**149,35**	**175,22**	**94,9**	**124,15**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**17,32%**	**-45,84%**	**30,82%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di sistema informatico Regione.

In particolare l'aumento degli impegni complessivi fra il 2013 e 2014 pari al 30,82 per cento ha determinato, parallelamente un incremento delle risorse trasferite ad altre amministrazioni pubbliche sia per la parte corrente che per la parte investimenti, rispettivamente del 5,96 per cento e del 27,03 per cento. Al contrario il precedente esercizio finanziario mostrava una cospicua contrazione degli impegni complessivi (-45,84 per cento rispetto al 2012) ed entrambe le voci subivano un forte decremento (-12,74 per cento per i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche e -41,93 per quelli in conto capitale). Le restanti voci rappresentano una percentuale molto esigua degli impegni totali e pur

[9] Per il quadriennio 2011-2014: voce 10500 "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche per complessivi 58,56+ voce 20200 "Trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche" per complessivi 398,48, in rapporto al totale impegni di 543,62 milioni.

presentando scostamenti percentuali importanti, in valore assoluto le variazioni risultano di modesta entità.

2.3. I soggetti attuatori

Nell'ambito dei dati di bilancio testé analizzati, si riporta di seguito il dettaglio dei principali destinatari, ricompresi nel comparto delle Amministrazioni locali, delle spese effettuate dall'amministrazione regionale con riferimento alla strategia in oggetto.

Tale approfondimento viene effettuato al fine di valutare quali siano stati i principali soggetti pubblici attuatori delle politiche regionali in materia ambientale, nonché le diverse tipologie di risorse utilizzate per il perseguimento delle singole politiche.

Nell'ambito della presente analisi, si considerano i pagamenti complessivi (in conto competenza ed in conto residui) erogati dalla regione al comparto delle Amministrazioni locali nel corso dell'esercizio 2014. Non sono ricompresi, pertanto, i trasferimenti ad imprese e ad altri beneficiari privati non attuatori di politiche regionali.

In particolare, le Amministrazioni locali risultano essere le principali destinatarie dei trasferimenti regionali nell'ambito della presente strategia, in quanto sono destinatarie di pagamenti complessivi per 76,9 milioni, ovvero circa il 67 per cento dei pagamenti totali erogati nel corso del 2014 sulla strategia in oggetto, pari a 115,1 milioni.

La tabella che segue reca, per ciascuna tipologia di enti, i pagamenti complessivi, erogati a vario titolo, nel corso del 2014.

Tab. 7 - Amministrazioni locali beneficiarie di trasferimenti per la strategia ambientale. Pagamenti 2014.
(in euro)

Tipologia ente beneficiario	Pagamenti totali 2014
Artea- agenzia regionale toscana erogazioni in agricoltura	31.836.507
Comuni	12.749.173
Arpat.agenz.reg. Protezione ambientale per la toscana	8.053.405
Autorità idrica toscana	6.286.268
Consorzi di bonifica	5.997.507
Enti parco	4.772.275
Amministrazioni provinciali	3.837.856
Unioni di comuni	1.121.697
Università degli studi	615.000
Consorzio Lamma	565.512
Città metropolitana di Firenze	405.490
Regione Toscana	205.342
Cassa depositi e prestiti spa	174.427
Autorità' per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani - ato toscana centro	126.227
Consorzio per il centro interuniversitario di biologia marina ed ecologia applicata "G. Bacci"	75.000
Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani - ato toscana sud	31.645
Arpal (agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure)	27.220
Azienda Usl	10.000
Totale complessivo	**76.890.552**
Pagamenti totali della strategia	**115.069.193**
% Trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali su pagamenti totali della strategia	**66,82%**

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

L'ente destinatario del maggiore ammontare di trasferimenti risulta essere l'Agenzia regionale Artea, che riceve il 41 per cento delle risorse complessivamente spese nell'anno. Queste ultime riguardano, in particolare, l'attuazione di interventi in conto capitale di prevenzione del rischio sismico (8 milioni) e idraulico (4,7 milioni), nell'ambito del Programma operativo regionale (Por) Crescita e Occupazione (CreO) di cui al regolamento comunitario n. 1083/2006. Tali risorse, di provenienza statale ed europea, sono state impegnate dalla Regione Toscana in anni precedenti, ma trasferite ad ARTEA solo nel 2014. Un'ulteriore quota rilevante, pari a 5,2 milioni, riguarda i pagamenti destinati alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili e le azioni per l'implementazione dell'efficienza energetica, obiettivi, questi ultimi, definiti anch'essi nell'ambito del Por CreO.

La dinamica sopra descritta, riferita all'avvenuto pagamento, nel corso del 2014, di una consistente quota di spesa impegnata nei precedenti esercizi, spiega anche l'elevato differenziale positivo registrato rispetto alle erogazioni effettuate allo stesso ente nel

precedente esercizio 2013, anno in cui i pagamenti destinati agli interventi sopra elencati, considerati i principali in termini di risorse destinate, ammontavano complessivamente a poco più di 4 milioni. In generale, infatti, nel 2013, Artea è stata destinataria di meno di 10 milioni, a fronte dei 31,8 milioni erogati nel 2014.

Le amministrazioni comunali, a loro volta, ricevono trasferimenti per 12,7 milioni, destinati in prevalenza al finanziamento di interventi in conto capitale per la difesa del suolo, come previsto dall'apposito documento approvato annualmente dalla regione. A tale scopo, nel 2014 sono state impegnate risorse per 37,9 milioni, a fronte di pagamenti erogati in conto competenza pari a 7,8 milioni a favore di comuni, province e consorzi di bonifica. Si evidenzia, al riguardo, la bassa capacità di pagamento delle spese in oggetto (pari al 20 per cento), capacità influenzata, tra l'altro, dalle dinamiche legate al rispetto del patto di stabilità interno, e che comporta la mancata disponibilità effettiva, per gli enti destinatari, delle risorse finalizzate all'attuazione dei relativi interventi. Per quanto riguarda, in particolare, i comuni, principali destinatari di tale tipologia di trasferimenti, la relativa quota ammonta a circa 5 milioni. Gli interventi in oggetto sono finanziati con fondi regionali e sono previsti nell'ambito del Piano ambientale ed energetico regionale (Paer), approvato nel 2014.

I restanti trasferimenti a favore delle amministrazioni comunali risultano parcellizzati, e riguardano, oltre ad interventi di carattere idrogeologico e di bonifica, incentivi per la promozione di specifiche pratiche ambientali quali l'utilizzo di fonti rinnovabili, la promozione della mobilità sostenibile e il miglioramento della qualità dell'aria.

I comuni che ricevono risorse regionali di ammontare maggiore sono: il Comune di Firenze, a cui sono destinati pagamenti per 1 milione per opere di bonifica dell'inquinamento acustico, ed il Comune di San Miniato, che riceve 1,6 milioni per interventi riferiti alla difesa del suolo.

Per quanto riguarda l'Agenzia regionale protezione ambientale per la Toscana (Arpat), ente appositamente costituito per garantire l'attuazione degli indirizzi regionali nel campo della prevenzione e della tutela ambientale, quest'ultima risulta beneficiaria, nell'ambito della presente strategia, di trasferimenti per 8 milioni, in linea con il precedente esercizio. Le risorse trasferite riguardano principalmente le attività obbligatorie dell'Agenzia, elencate nell'allegato B della delibera di Giunta regionale n. 1075/2013, che definisce le attività affidate all'Agenzia per l'anno 2014 e le risorse da destinare ad esse, delibera successivamente modificata ed integrata nel corso del 2014. Le principali risorse erogate

all'Agenzia riguardano interventi in conto capitale per favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di efficienza energetica, nonché le spese correnti legate ad azioni integrative previste dal Piano regionale Agricolo e Forestale.

Seguono, in ordine di ammontare destinato, l'Autorità idrica toscana ed i Consorzi di bonifica. La prima è beneficiaria di trasferimenti riguardanti interventi di tutela delle acque (3,6 milioni) nell'ambito del Programma di sviluppo rurale, come disciplinati dal d.lgs. n. 152/2006; i secondi gestiscono, insieme ai comuni ed alle province, le risorse per interventi di difesa del suolo, oltre ad interventi di bonifica e di mitigazione del rischio idrogeologico.

3. Le politiche sui rifiuti

3.1. La *governance*

La regione esercita le politiche in tema di rifiuti avvalendosi della collaborazione di enti locali (province e comuni), delle Autorità di ambito territoriale ottimale (Ato) e, infine degli enti gestori. In questa complessa rete di enti, la regione approva il Piano regionale di gestione rifiuti e bonifiche, Prb, esercita poteri sostitutivi e, in taluni casi, autorizzatori; le province approvano i piani interprovinciali di gestione dei rifiuti ed esercitano funzioni amministrative proprie, tra cui anche quelle di vigilanza e controllo per le quali si avvalgono dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (Arpat).

La recente l.r. 28 ottobre 2014, n. 61, ha riallocato presso la regione, funzioni che inizialmente erano state delegate alle province: tra le più importanti si ricordano le procedure per il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione ed esercizio degli impianti di gestione dei rifiuti, la valutazione di impatto aziendale (Via) e la verifica di assoggettabilità sui relativi progetti (Vas, valutazione ambientale strategica). Per l'operatività di tali due ultime funzioni, si attende il passaggio del relativo personale delle province in capo alla regione.

Infine, per ciascun ambito territoriale è stata istituita l'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, ente rappresentativo di tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale di riferimento. La predetta Autorità Servizio Rifiuti, dovrebbe superare la frammentazione delle gestioni, per garantire i necessari requisiti di efficienza ed efficacia.

3.2. Le novità normative del 2014 in tema di gestione rifiuti

Con la radicale innovazione che ha visto ridurre le funzioni degli enti provinciali, nel 2014 la regione ha visto ulteriormente accrescersi i compiti e le responsabilità in materia ambientale.

Le politiche per la tutela dell'ambiente sono state oggetto, nel corso del 2014, di diversi interventi normativi in materia di gestione dei rifiuti.

Il primo - l.r. 9 giugno 2014, n. 30 - ha introdotto i piani straordinari che le autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti, subentrate alle comunità di ambito, sono chiamate ad approvare, nelle more della completa attuazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, per poi procedere ai primi affidamenti del servizio stesso.

Il secondo - l.r. 28 ottobre 2014, n. 61 - attua una revisione della materia, dettando nuove norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione rifiuti.

La l.r. n. 25/1998 "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati" prevedeva che la programmazione in materia di rifiuti fosse articolata su tre livelli: regionale, interprovinciale e di ambito. Allo scopo di semplificare e snellire il sistema della programmazione in tale materia e per eliminare i ritardi e le difficoltà legate alle procedure di approvazione dei piani interprovinciali di gestione dei rifiuti, la l.r. n. 61/2014, ha eliminato tale livello di programmazione, riportandone i contenuti al piano regionale ed in parte al piano di ambito. Alla regione sono state inoltre attribuite, per il necessario coordinamento con la programmazione regionale in materia di rifiuti, tutte le funzioni amministrative connesse all'approvazione dei piani di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico elaborati dall'autorità portuale o dall'autorità marittima, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 182/2003; inoltre si è provveduto alla riallocazione, a livello regionale, delle funzioni amministrative in materia di rifiuti attribuite dal legislatore statale alla regione, precedentemente trasferite alle province con la l.r. n. 25/1998, anticipando in tal senso, il processo di riordino delle funzioni amministrative provinciali previsto dalla l. n. 56/2014. Tra queste rientrano, in particolare, le procedure per il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione ed esercizio degli impianti di gestione dei rifiuti, nonché, in attuazione dei principi di coordinamento e semplificazione delle procedure, la valutazione di impatto ambientale e la verifica di assoggettabilità sui relativi progetti; il trasferimento di funzioni decorre, dall'entrata in vigore della legge (20 novembre 2014), unicamente per le autorizzazioni relative alle discariche per rifiuti

pericolosi e non pericolosi, agli impianti di termovalorizzazione con recupero energetico e agli impianti di compostaggio e di digestione anaerobica, trattandosi di impianti strategici per garantire il conseguimento dell'obiettivo di riduzione della movimentazione dei rifiuti e l'attuazione del principio di prossimità. Poiché la presente legge rappresenta un'anticipazione della riforma introdotta dalla l. n. 56/2014, all'attuazione di quest'ultima si fa rinvio sia per l'acquisizione delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie all'esercizio delle funzioni oggetto del riordino, sia per la decorrenza del trasferimento di tali funzioni, in coerenza con i principi e criteri concordati nell'ambito dell'accordo tra Stato e regioni, di cui all'articolo 1, comma 91, della l. n. 56/2014.

Le competenze delle province, rimangono pertanto quelle del novellato art. 6 della l.r. n. 25/1998 come modificato dalla l.r. n. 61/2014. Sono di competenza delle province, le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale di cui all'articolo 197 del d.lgs. n. 152/2006, ed in particolare: il controllo e la verifica degli interventi di bonifica e il conseguente monitoraggio; il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati; il controllo sulle attività di raccolta, trasporto, stoccaggio e condizionamento dei fanghi; l'individuazione, nell'ambito del piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp), nel rispetto delle previsioni contenute nel piano regionale di gestione dei rifiuti, delle zone idonee e di quelle non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti; il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale per l'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura. Le province esercitano le funzioni di vigilanza e controllo avvalendosi dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (Arpat) nel rispetto di quanto previsto dalla l.r. 22 giugno 2009, n. 30 (Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana, Arpat).

Le province conservano, quindi, delle competenze specifiche e in ciò si affiancano ai comuni che provvedono alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati, avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cooperazione disciplinate dalla legge regionale.

Un ulteriore intervento normativo operato nel corso del 2014 è relativo all'approvazione della l.r. 15 dicembre 2014, n. 76 recante "Modifiche alla l.r. 29 dicembre

2009, n. 87"; quest'ultima aveva operato la trasformazione della società "Agenzia Regione Recupero Risorse s.p.a." e la sua riorganizzazione in società partecipata dalla regione e da altri enti pubblici per lo svolgimento di servizi strumentali alle attività istituzionali dei soci in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati. La l.r. n. 76/2014, costituita da un solo articolo, prevede che l'Arrr svolga assistenza e supporto tecnico per l'esercizio delle funzioni riattribuite alla regione e relative al rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione, l'esercizio e la chiusura degli impianti di gestione dei rifiuti e lo svolgimento delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti stessi, anche pericolosi.

A completamento della riforma in tema di rifiuti, è intervenuta la definitiva approvazione del Piano regionale dei rifiuti (Prb) con deliberazione consiliare del 18 novembre 2014, n. 94; il piano costituisce lo strumento di programmazione unitaria con cui la regione definisce le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero, smaltimento di rifiuti e gestione dei siti inquinati da bonificare; in considerazione della data di approvazione dello stesso, i suoi effetti non sono apprezzabili nel rendiconto in esame.

3.3. Lo stato attuale dei gestori di servizi

La l.r. n. 61/2007 definiva un indirizzo da parte della Regione Toscana di aggregazione degli enti gestori e disponeva la riduzione da 10 a 3 delle competenti Autorità di ambito che da provinciali passavano ad essere interprovinciali.

La spinta in termini di programmazione all'aggregazione e alla riduzione della frammentazione veniva tuttavia interpretata con modalità e tempi assai difformi dalle assemblee delle tre Aato che hanno nel tempo intrapreso tre strade differenti per l'affidamento del servizio unico.

La gestione dei rifiuti urbani risulta oggi ancora assai frammentata; essa presenta 35 aziende, tra le quali vi è una netta predominanza di aziende pubbliche o miste a maggioranza pubbliche; in sintesi, le forme di gestione dei servizi a livello regionale possono essere ricondotte alle seguenti:

- 18 aziende pubbliche o a maggioranza pubblica toscane servono 243 comuni con una popolazione residente pari al 95 per cento di quella regionale;
- 2 aziende pubbliche o a maggioranza pubblica non toscane servono 8 comuni con una popolazione residente pari all' 1 per cento di quella regionale;

- 3 aziende private/ATI pubblico-private servono 18 comuni con una popolazione residente pari al 2 per cento di quella regionale; oltre alle due ATI già citate, è attiva Ecologia & Servizi nei comuni di Montecatini Terme e Uzzano PT;
- 18 comuni gestiscono i servizi in economia, con una popolazione residente pari al 2 per cento di quella regionale.

La maggior parte di questi comuni delegano parte dei servizi ad aziende miste o private.

A questa frammentazione le tre Ato toscane, hanno cercato di sopperire mediante affidamento del servizio di gestione rifiuti ad un solo gestore; sono state così avviate le procedure delle quali l'unica conclusa è quella dell'Ato Toscana Sud, in cui opera dal 1° gennaio 2014 il gestore "Servizi Ecologici Integrati Toscana (Sei Toscana) S.p.a."; negli Aato Centro e Costa, i percorsi di affidamento dei servizi ai gestori unici non sono ancora conclusi.

3.3.1. L'ATO Toscana Sud

L'Ato Toscana Sud è la prima area vasta a concludere il percorso tracciato dalla l.r. n. 61/2007 che ha accorpato i bacini in 3 macro Ato e ha previsto l'individuazione di un unico gestore per Ato, tramite gara. Sei Toscana s.p.a. a fine marzo 2013 ha firmato il contratto di servizio con l'Ato Rifiuti Toscana Sud, che prevede un affidamento ventennale; l'affidamento definitivo dei servizi di igiene ambientale opera a partire dal 1° gennaio 2014. La società consortile tra i vecchi gestori ha completato il passaggio dei vecchi rami d'azienda alla nuova società Sei Toscana s.p.a. il 1° ottobre 2013, con tre mesi di anticipo rispetto all'inizio del nuovo contratto.

La nuova compagine societaria è costituita dai vecchi soci gestori dei servizi di igiene urbana, a capitale quasi interamente pubblico, che detengono nella nuova società, complessivamente, il 59 per cento. Tra questi il socio maggioritario è rappresentato da Siena Ambiente s.p.a. che detiene il 24,5 per cento delle quote, seguito da Aisa con il 12,4 per cento e da Coseca con il 10,4 per cento. Seguono Centro Servizi Ambiente Impianti s.p.a. (5,9 per cento), Centro Servizi Ambiente s.p.a. (4,4 per cento), e Casentino servizi (1,4 per cento).

I soci industriali rappresentano invece il 41 per cento del capitale suddiviso come segue: 26,8 per cento Società Toscana Ambiente (Sta), Cooplat 13 per cento, Crcm (piattaforma trattamento carta terranova) 0,33 per cento, Ecolat (piattaforma trattamento multimateriale situata a Grosseto) 0,34 per cento, Revet (0,33 per cento).

La Sei Toscana fornisce i servizi di Igiene Urbana (raccolta spazzamento e trasporto) a circa 850.000 cittadini residenti.

Il territorio servito produce annualmente circa 550.000 tonnellate di rifiuti solidi urbani, copre circa la metà della superficie toscana e racchiude 110 comuni (39 dell'aretino, 36 del senese, 28 del grossetano) ed ulteriori 6 comuni della Val di Cornia e Castagneto Carducci). La SEI Toscana s.p.a. conta circa 10.000 addetti, 650 mezzi per raccolta spazzamento e trasporto dei rifiuti, circa 50.000 contenitori stradali, e ha 35 cantieri operativi sul territorio.

Benché quasi tutti gli impianti appartenenti ai vecchi gestori del servizio siano rimasti fuori dal perimetro di gara del nuovo gestore, il contratto di servizio stipulato con l'Ato prevede la sinergia con i proprietari degli impianti di trattamento e smaltimento. All'interno del perimetro della nuova gestione è inoltre prevista la costruzione di due impianti; un digestore anaerobico a Terranova Bracciolini e l'ampliamento del termovalorizzatore di Arezzo. Infine all'interno dell'Ato Sud è stato affidata a Futura s.p.a. la realizzazione, ormai conclusa, di un impianto di selezione e compostaggio in località le Strillaie (Grosseto).

3.3.2. L'ATO Toscana Centro e l'intervento regionale

Il processo che dovrebbe portare alla creazione e all'affidamento al gestore unico di ambito del servizio di igiene urbana, appare più complesso nell'Ato Toscana Centro, il più rilevante in termini economici e demografici della regione comprendendo le provincie di Firenze, Prato e Pistoia.

Nel marzo 2009, in ottemperanza alla l.r. n. 61/2007 veniva costituito l'Ato Centro ed era deciso, l'affidamento del servizio tramite gara.

L'Ato ha quindi proceduto alla definizione del perimetro di gara già nel marzo 2010, stabilendo le regole del bando di gara stesso (dicembre 2010), e redigendo i veri e propri atti di gara: capitolato, disciplinare e contratto di servizio. Il Referendum del 12-13 giugno del 2011 ha, tuttavia, sortito l'effetto di rendere di nuovo disponibile tra le scelte sulle modalità di affidamento del servizio, anche quella *in house providing*. Una prima delibera dell'Ato Centro dell'estate 2011 aveva fatto riferimento alla presentazione di un progetto da parte dei gestori circa la fusione delle aziende pubbliche sul territorio dando mandato di verificarne la fattibilità. La delibera si era poi avvalsa di una normativa nazionale derogatoria introdotta con il cosiddetto decreto "Crescitalia" con l'articolo 25 del d.l. del 24

gennaio 2012, n. 24, che consentiva l'affidamento diretto purché si arrivasse in tre anni alla costituzione di un'unica società mista risultante dalla fusione dei soggetti gestori preesistenti sul territorio.

Il gestore unico sembrava dunque poter nascere dalla "fusione" delle società di gestione pubbliche, o a maggioranza pubblica, quali Asm (Prato), Publiambiente (Empoli-Valdelsa-Pistoia), Cis (Quarrata-Montale-Agliana), Quadrifoglio (Firenze), intendendo rafforzare il soggetto industriale pubblico prima di mettere a gara la gestione del servizio.

Nell'ottobre 2012 l'Assemblea dell'Ato Toscana Centro, che avrebbe dovuto approvare il percorso per l'affidamento della gestione del servizio di igiene urbana al nuovo soggetto unico d'ambito, attraverso una procedura *in house*, ha bocciato la relativa delibera presentata dal Consiglio direttivo nell'Assemblea del 18 ottobre 2012. Allo stallo del processo di individuazione del gestore unico di ambito sono seguite ben due deliberazioni della Giunta regionale che costituivano premessa a un eventuale ricorso ai poteri sostitutivi: la delibera del 13 novembre 2012, n. 197 e la delibera del 21 gennaio 2013, n. 28 contenente diffida da parte del Presidente della Giunta regionale a pubblicare il bando pubblico di gara per individuare il nuovo gestore del servizio per i rifiuti, con la minaccia del commissariamento ai sensi dell'articolo 81, comma 2, della l.r. n. 65/2010. Ciò ha determinato il ritorno al progetto originario di affidamento tramite gara; così, in data 30 novembre 2012, l'Autorità, ha provveduto alla pubblicazione del bando (manifestazione di interesse) per l'affidamento del servizio di gestione integrata.

Per quanto riguarda il perimetro del servizio messo a gara, in esso sono compresi tutti i servizi di raccolta, trasferimento e stoccaggio nonché la gestione dei rifiuti in tutti gli impianti pubblici di proprietà degli enti locali e delle aziende totalmente pubbliche; al vincitore della gara saranno trasferiti il personale a parità di condizioni contrattuali, i mezzi, le attrezzature e tutti gli altri cespiti al valore netto contabile.

Successivamente la Giunta regionale, sulla base del crono-programma inviato dal Direttore generale dell'Ato Centro, deliberava di prorogare al 28 febbraio 2014 il nuovo termine per l'aggiudicazione definitiva del servizio.

L'Ato Toscana Centro, a seguito del predetto bando, ha proceduto all'acquisizione delle domande presentate dai candidati ammessi e all'invio delle lettere di invito agli stessi, per la consegna delle offerte (la scadenza, inizialmente fissata al 24/10/2014, è stata poi prorogata al 7/11/2014) e, a seguito della ricezione delle offerte, ha provveduto alla nomina della Commissione, per la valutazione delle offerte presentate. L'avvio delle operazioni di

scrutinio delle offerte pervenute, in data 4 febbraio 2015, da parte della Commissione giudicatrice, sono state annunciate con un comunicato stampa presente sul sito dell'Autorità. Con riferimento alle condizioni di partecipazione alla gara previste dal bando, si osservano dei requisiti relativi alle caratteristiche delle aziende, piuttosto stringenti che possono comportare una limitatissima partecipazione alla gara per l'aggiudicazione del servizio; infatti risultano pervenute due sole offerte nella gara bandita dell'Ato Centro. E' presumibile, quindi, che si possa addivenire alla stipula del contratto di servizio entro l'anno corrente.

Analoghe considerazioni, possono essere fatte valere anche per la gara che ha condotto all'affidamento del servizio presso l'Ato Toscana Sud, dove, in particolare i requisiti per la realizzazione dei lavori prevedono soglie molto alte in termini di sottoscrizione del capitale sociale (12 milioni), di fatturato medio nella realizzazione di lavori nel quinquennio precedente (non inferiore a 200 milioni), di risultato di gestione (non inferiore a 80 milioni) nel triennio precedente; le offerte presentate per la gara bandita dall'Ato Sud, risultano essere tre, due delle quali sono state successivamente ritirate.

3.3.3. L'ATO Toscana Costa

L'Ato Toscana Costa, istituita il 18 novembre 2008, ha scelto, invece, quale forma di affidamento del servizio, la società mista, cui ha fatto conseguentemente seguito la costituzione, da parte dei 95 comuni appartenenti all'Ato Toscana Costa, della società RetiAmbiente s.p.a. La procedura prescelta ha lo scopo di selezionare un socio privato (di minoranza) di RetiAmbiente s.p.a., tramite bando ad evidenza pubblica, cui affidare i compiti operativi connessi alla gestione del servizio nelle aree provinciali di Livorno, Lucca, Massa Carrara e Pisa.

Analogamente a quanto accaduto per l'Ato Centro anche l'Ato Costa, non avendo provveduto nei termini previsti dalla norma regionale alla pubblicazione del bando di gara, è stata diffidata dal Presidente della Giunta regionale. Successivamente, la Giunta regionale, in attuazione della l.r. n. 37/2011, ha provveduto a deliberare nuovi termini per l'espletamento delle procedure di affidamento.

L'Ato Costa ha così provveduto alla pubblicazione del bando di gara per la selezione di un socio privato di minoranza della società RetiAmbiente s.p.a.; sono state presentate successive richieste di proroga dei termini, sia per la necessità di disporre di un quadro di pianificazione interprovinciale aggiornato non ancora adottato dalle province, che in

conseguenza di una richiesta di nuova perimetrazione dell'Ato da parte dei Comuni della Val di Cornia, transitati nall'Ato Toscana Sud. Le proroghe sono state concesse, anche ai fini dell'approvazione di un nuovo crono-programma.

Ad oggi le procedure di affidamento da parte dell'Aato Toscana Costa – registrano ritardo rispetto al nuovo crono-programma, che fissava il completamento delle procedure al 14 dicembre 2014; in particolare, sono stati riaperti i termini per le manifestazioni di interesse per la partecipazione alla gara.

Con deliberazione assembleare del 1° dicembre 2014 n. 13 è stato adottato dall'Aato Toscana Costa, ai sensi della l.r. n. 30/2014, un piano straordinario aggiornato su cui la regione ha formulato il proprio parere di conformità con il nuovo Piano regionale sui rifiuti. L'approvazione definitiva del piano straordinario, sarà la condizione necessaria, affinché venga portata a termine la fase di "dialogo competitivo" a seguito del quale dovranno essere presentate, da parte dei candidati, le offerte definitive che l'Autorità dovrà sottoporre a valutazione, previa nomina di apposita Commissione, per la selezione finale del socio privato.

In questo caso la conclusione della procedura potrebbe protrarsi anche oltre l'anno 2015.

3.3.4. Enti, agenzie e società partecipate nel settore ambientale: i cambiamenti intervenuti nel 2014

Nella relazione sul rendiconto dello scorso anno erano stati esaminati, nell'ambito di ciascuna strategia, i principali soggetti attuatori, con particolare riferimento alle loro attribuzioni ed i relativi trasferimenti operati dalla regione Toscana. Era così emerso che l'attuazione delle politiche ambientali è in larga prevalenza affidata a soggetti attuatori terzi, cui la regione trasferisce risorse; nel 2013, infatti, i trasferimenti, correnti e in conto capitale, ad amministrazioni pubbliche costituivano il 90,20 per cento degli impegni della Strategia con una posizione preminente rivestita dalle amministrazioni locali, destinatarie del 77,32 per cento dei trasferimenti.

Era stata posta in rilievo, inoltre, la necessità di un adeguamento delle strutture di cui la Regione Toscana si avvale in tale ambito, con particolare riferimento all'Agenzia regionale di protezione ambientale (Arpat), i cui costi operativi (in rapporto e alla popolazione e al personale dipendente), risultavano, in un confronto con le analoghe agenzie di altre regioni, superiori alla media, ed alla società *in house* Arrr s.p.a., sulla quale la Sezione, segnalava l'esigenza di un'adeguata valutazione circa l'opportunità del modulo

operativo dell'*in house providing* rispetto all'internalizzazione dei servizi o al ricorso al mercato.

Alla luce della prospettata analisi, verranno esaminati i principali provvedimenti di riordino e razionalizzazione intervenuti nel corso del 2014. Per ciò che attiene ai trasferimenti operati dalla regione ai predetti Enti ed Agenzie nel 2014, viene, di seguito, proposto un quadro degli impegni e pagamenti, distinti tra spese di funzionamento e risorse destinate ad attività straordinarie.

Tab. 8 - Trasferimenti a Enti dipendenti. Anno 2014. (in euro)

Enti Agenzie	Spese funzionamento		Attività straordinarie		TOTALE	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Arpat	48.101.479,96	47.546.460,17	930.619,00	411.695,20	49.032.098,96	47.958.155,37
Arrr	923.999,94	,00	,00	,00	923.999,94	,00
Lamma	1.325.000,00	1.325.000,00	1.397.000,00	150.500,00	2.722.000,00	1.475.500,00
Totale	**50.350.479,90**	**48.871.460,17**	**2.327.619,00**	**562.195,20**	**52.678.098,90**	**49.433.655,37**

Fonte: Regione Toscana.

4. Enti gestori

4.1. ARPAT

La Relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2013 (deliberazione del 27 giugno 2014, n. 68, vol. II pag. 241 e seguenti) approfondiva nel dettaglio la situazione dell'agenzia Arpat segnalando specificamente una problematica di costi relativa al personale e alla sua composizione. Tale forte criticità risultava presente all'ente, in quanto era stata avviata già negli anni precedenti una azione di riduzione dei dirigenti e del personale. Particolarmente anomala appariva la situazione dei dirigenti: "Come specificato in precedenza, la principale componente di costo risulta essere rappresentata dalla spesa di personale che, dai dati di preconsuntivo 2013, registra una diminuzione rispetto al 2011 del 5,58 per cento, a seguito della graduale riduzione del costo sia del comparto dirigenziale che di quello impiegatizio. Tale percentuale sale a più del 10 per cento se si considera come anno base il 2010. Inoltre, se si considerano i dati previsionali 2014, il costo del personale previsto permette di raggiungere una riduzione dell'11,45 per cento rispetto alla base del 2010".

Nonostante gli sforzi fatti, la situazione non appariva ancora in linea con i parametri medi delle agenzie regionali: "La spesa complessiva per il personale risulta, tuttavia, ancora elevata, assorbendo più del 72 per cento del complesso dei contributi in conto esercizio ricevuti annualmente, in considerazione, in particolare, dell'elevato numero di unità dirigenziali presenti, nonché dell'elevato numero di impiegati di area D–DS, fenomeno, quest'ultimo, che dipende anche dall'elevata professionalità richiesta per l'esercizio delle attività di cui si occupa l'Agenzia stessa". E oltre: "Nel triennio 2011-2013, a seguito delle disposizioni regionali in merito al contenimento della spesa pubblica, si è registrata una riduzione del personale dell'Agenzia, che al 31 dicembre 2013 risultava essere di 709 unità (di cui 91 dirigenti), a fronte dei 771 (di cui 105 dirigenti) presenti a fine 2010 (-8 per cento)". (…) Effettuando un confronto con le spese di personale riferite alle agenzie regionali ambientali presenti in altre regioni italiane, come riportate nella tabella seguente, al fine di poter confrontare i dati economici ed organizzativi, si riscontra come la Regione Toscana si attesti ad un valore lievemente sopra la media (pari a 46 milioni) per quanto riguarda l'ammontare di finanziamento regionale ricevuto, a fronte di una quantità di unità impiegate inferiore alla media (pari a 775 unità). (…) Si evidenzia, al riguardo, che i trasferimenti regionali ad Arpat, principalmente di parte corrente, sono erogati nell'ambito di più strategie, le più rilevanti delle quali risultano la strategia sociale, che comprende il contributo ordinario per spese di funzionamento, in lieve diminuzione nel triennio, e la Strategia ambientale, oggetto della presente analisi, che comprende i trasferimenti per spese obbligatorie istituzionali e non istituzionali individuati con apposita delibera di giunta come precisato in precedenza".

Nel corso del 2014 lo sforzo dell'amministrazione regionale nella direzione della riduzione dei costi e della razionalizzazione è proseguito assumendo una dimensione più sistematica. Infatti, il processo di riordino della struttura organizzativa regionale, ha riguardato anche gli enti ed agenzie, cui sono stati dettati specifici indirizzi con delibera di Giunta regionale del 27 ottobre 2014, n. 930. In particolare, tali enti, sono stati chiamati ad effettuare un'analisi organizzativa finalizzata all'adozione di misure di ristrutturazione e razionalizzazione dei rispettivi assetti, nonché di semplificazione dei processi e delle procedure, con revisione dei fabbisogni di personale in un'ottica di ottimizzazione della distribuzione delle risorse ai fini della produzione di risparmi strutturali della relativa spesa, valutando, nel caso di rilevazione di situazioni di eccedenze di personale, il

potenziale ricorso, nel corso del biennio 2015-2016, alle misure previste dalla lettera a) del comma 11 dell'articolo 2 del d.l. n. 95/2012[10] .

Nel caso dell'Arpat i risultati appaiono ancora migliorabili.

La consistenza numerica del personale all'11 marzo 2015 è pari a 605 unità di personale di comparto (oltre a 5 determinati) e 87 dirigenti (cui si aggiungono due dirigenti in aspettativa per incarico di Direttore tecnico e Direttore amministrativo) per un totale di 692 unità a tempo indeterminato, con un rapporto tra unità di dirigenti e unità di comparto pari a 1 su 7.

L'Arpat, con decreto del Direttore generale dell'11 marzo 2015, n. 45, ha approvato gli esiti definitivi dell'analisi organizzativa che ha comportato la rilevazione di eccedenze di personale con ricorso allo strumento del prepensionamento giungendo ad una apposita ricognizione delle posizioni di esubero, ossia dei lavoratori che nel corso del biennio 2015-2016 matureranno i requisiti anagrafici e contributivi applicati prima delle innovazioni in materia previdenziale introdotte dall'articolo 24 del d.l. n. 201/2011, predisponendo due elenchi separati per il personale dirigente e per quello di categoria; il risultato di tale ricognizione, ha individuato un livello di personale dirigenziale eccedentario da esuberare pari a 16 unità, dei ruoli sanitario, tecnico, professionale e medico e complessive 5 unità tra il personale di comparto.

Le considerazioni effettuate, si riflettono direttamente sui costi della produzione che, come già osservato nella relazione al rendiconto dell'esercizio precedente, sono costituiti in misura prevalente dalla spesa del personale; in tal senso, si rileva una lieve diminuzione degli stessi corrispondente alla riduzione del personale, così come emerge dalla tabella che segue.

Tab. 9 - Costi della produzione. Anni 2010-2014. (in euro)

Costi della produzione				
2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014 dati**
53.950.082	52.478.423	51.599.205	48.887.587	48.875.284

Fonte: Decreto Direttore generale ARPAT n. 45 dell'11 marzo 2015.

[10] Secondo quanto precisato dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 101/2013, avvalendosi delle indicazioni contenute nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 4/2014 e delle circolari emanate dall'Inps in materia.

La tabella che segue, riporta i dati estratti nella precedente relazione, opportunamente integrati con quelli riportati nel decreto del Direttore generale dell'Arpat dell'11 marzo 2015, n. 45 concernente l'approvazione degli esiti definitivi dell'analisi organizzativa dell'Agenzia. Si registra una diminuzione del personale dirigente e di comparto, nel quadriennio, pari al 5,11 per cento; la riduzione più importante riguarda il comparto dirigenziale interessato da una riduzione pari al 9,38 per cento.

Tab. 10 - Arpat - Personale in servizio. Anno 2011-2014.

	2011	2012	2013	2014*	Variazione % 2014/2011
Dipendenti in servizio al 31.12	742	719	709	700	-5,66%
Dirigenti	96	93	91	87	-9,38%
di cui a tempo determinato	*2*	*1*	*0*	*5*	
Comparto	646	626	618	613**	-5,11%

Fonte: Decreto Direttore generale n. 45 dell'11 marzo 2015 - Prot. ARPAT 16600-11/03/2013.
*il dato è riferito al 30 gennaio 2015.
**il dato risulta comprensivo del personale a tempo determinato.

Tra i provvedimenti di contenimento della spesa adottati dall'Arpat rientra la riduzione dei costi sostenuti per l'affitto di varie sedi che solo dal 2017 dovrebbe attestarsi intorno ai duecentomila euro; tale rappresentazione non tiene conto dei costi da sostenere per la ristrutturazione dell'immobile nella sede di Firenze destinato a sostituire le varie sedi in affitto (spesa comunque che appare ragionevole se finalizzata a eliminare spese per affitti), il cui completamento viene stimato entro il 2017.

Tab. 11 - Arpat. Costi affitti. Anni 2010-2011. (in euro)

Costi Affitti					
2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**Dal 2017***
1.050.534	1.066.682	869.673	787.682	772.858	200.000

Fonte: Decreto Direttore generale n. 45 dell'11 marzo 2015 - Prot. Arpat 16600-11/03/2013.

La tabella che segue, invece, estratta dal citato decreto, mette a confronto i dati del 2010 (non presente nell'analisi nel precedente rendiconto) con quelli al 15 gennaio 2015 che, peraltro, evidenzia una migliore performance nella riduzione del personale.

Tab. 12 - Arpat - Andamento del personale.

Andamento personale (comparto e dirigenza)			
Personale	**2010**	**Al 30.01.15**	**Differenza**
Dirigenti	105	87*	- 18
Comparto	666	608**	- 58
Totale	**771**	**695**	**- 76**

Fonte: Decreto Direttore generale n. 45 dell'11 marzio 2015 - Prot. Arpat 16600-11/03/2013.
*in organico risultano 89 dirigenti in quanto 2 unità sono in aspettativa con conservazione del posto per incarico di Direttore tecnico e Direttore amministrativo
** a cui vanno aggiunte n. 5 unità di personale a tempo determinato.

Infine, nella seguente tabella, tratta dalla delibera di Giunta regionale del 9 dicembre 2013, n. 1075, si riassume l'erogazione delle risorse da parte della regione all'Arpat per l'anno 2014 e, in minima parte per il 2013, distinguendole tra erogazioni relative ad attività istituzionali obbligatorie e non; la stessa pone in evidenza come la quasi totalità delle stesse afferisca al funzionamento stesso dell'Agenzia.

Tab. 13 - Arpat - Trasferimenti da Regione per attività obbligatorie e non obbligatorie. (in euro)

ATTIVITA' ARPAT	ANNO	CAP.	DESCRIZIONI RISORSE	RISORSE
ATTIVITA' ISTITUZIONALI OBBLIGATORIE	2014	26016	"Contributo all'ARPAT"	43.942.000,00
	2014	43062	"ARPAT azioni integrative previste dal PRAA 2007-10 spese correnti"	2.775.098,96
	2014	42098	"Fondo per favorire minore produzione di rifiuti, attività di recupero materie prime ed energia –Trasferimento ad ARPAT"	1.384.381,00
	TOTALE ATTIVITA' OBBLIGATORIE			**48.101.479,96**
ATTIVITA' ISTITUZIONALI NON OBBLIGATORIE REGIONALI	2013	43107	(risorse 2013) dell'Accordo Colline metallifere Dgrt 68/2009	22.000,00
	2013	42423	"Bonifiche di interesse nazionali di cui al DM 468/2001 – Area Strillaie (Gr) – Spese correnti"	25.000,00
	2014	42063	"Monitoraggio dell'inquinamento elettromagnetico, acustico e della radioattività ambientale"	50.000,00
	2014	42231	" Interventi di bonifica – spese correnti"	110.000,00
	2014	42233	"Interventi prevenzione produzione rifiuti, implementazione raccolta differenziata e recupero materiali e per il completamento dell'attuazione dei piani provinciali - spese correnti"	20.000,00
	2013	41098	"Attività di monitoraggio qualità dell'aria eseguite da ARPAT. "	200.000,00
	2014	55054	Piano regionale agricolo forestale – Finanziamento degli interventi nel settore della pesca di parte corrente	30.000,00
	2014	42098	"Fondo per favorire minore produzione di rifiuti, attività di recupero materie prime ed energia – trasferimento ad ARPAT"	115.619,00
	2014	43112	"Contributo straordinario per la gestione della laguna di Orbetello"	120.000,00
	2013	42146	(risorse 2013) "Monitoraggio e studi per la tutela delle acque dall'inquinamento (d.lgs. 152/2006) - finanziamento statale	40.000,00
	2014	41049	"Attuazione direttiva habitat e l. r. 56/2000 – azioni per la tutela di habitat, flora, fauna e forme naturali del territorio - trasferimenti ad enti pubblici"	5.000,00
	2014	43061	"Azioni di sostegno alle attivita' di promozione delle politiche ambientali"	5.000,00
	2014	42393	"Spese di gestione della rete di rilevamento della qualita' dell'aria di cui all'art. 5, comma 4 l.r. 9/2010"	50.000,00
	2013	42395	"Monitoraggio e studi per la tutela delle acque marine dall'inquinamento"	45.000,00
	TOTALE ATTIVITA' NON OBBLIGATORIE REGIONALI			**837.619,00**
FINANZIAMENTI PER INVESTIMENTI	2014	43063	"ARPAT azioni integrative previste dal PRAA 2007-10 spese di investimento."	550.000,00
	TOTALE FINANZIAMENTI PER INVESTIMENTI			**550.000,00**
TOTALE COMPLESSIVO TRASFERIMENTI				**49.489.098,96**

Fonte: delibera di Giunta regionale del 9 dicembre 2013, n. 1075.

4.2. LaMMA

Nella relazione sul rendiconto dello scorso anno la Sezione si esprimeva nei termini seguenti:

"Il LaMMA è un consorzio cui possono partecipare, oltre alla regione cui è riservata una partecipazione maggioritaria, il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), gli enti pubblici territoriali, le Università e gli altri enti pubblici di ricerca operanti nei settori oggetto

dell'attività del LaMMA consistente in: rilevazione, studio ed elaborazione dati nei settori della meteorologia, climatologia, idrologia e oceanografia (fornendo in particolare previsioni meteorologiche alla regione); acquisizione e sviluppo di basi dati spaziali, creazione e diffusione di modelli finalizzati alla tutela dell'ambiente e del territorio; rilevazione, studio ed elaborazione dati e sviluppo basi dati finalizzate allo studio dei cambiamenti climatici e alla riduzione delle emissioni climalteranti.

Il consorzio svolge, senza scopo di lucro, le suddette attività a esclusivo supporto delle attività istituzionali dei soggetti facenti parte del consorzio medesimo.

Il personale riferibile al 31 dicembre 2012 consta di 19 unità, dei quali un dirigente".

Il Consorzio Lamma, attenendosi alle direttive impartite con delibera di Giunta del 23 febbraio 2015, n. 141, ha provveduto a ridefinire la propria dotazione organica con decreto dell'Amministratore unico 11 marzo 2015, n. 12, che prevede una consistenza di 32 unità.

Il precedente decreto[11] stabiliva la dotazione organica in 38 unità delle quali 2 figure dirigenziali, risultanti vacanti, oggi soppresse.

Nel corso del contradditorio con la regione, presa visione delle delibere non pubblicate sul sito[12] , è emerso l'indirizzo dato dalla regione al consorzio, rispetto alle norme dettate con l.r. n. 65/2010 (finanziaria per il 2011) agli enti dipendenti, in materia di concorso degli stessi agli obiettivi del patto di stabilità interno cui la regione è sottoposta; quest'ultima, infatti, esclude il Consorzio dall'applicazione della norma dettata dalla predetta finanziaria[13] in materia di personale in quanto nel 2010, anno di riferimento per il calcolo

---

[11] Decreto del 27 giugno 2014, n. 24.

[12] Delibera di Giunta regionale del 16 aprile 2014, n. 302 recante "Indirizzi al rappresentante regionale per la partecipazione all'Assemblea dei soci del Consorzio LaMMA".

[13] Capo II - Disposizioni relative agli enti dipendenti della Regione

Art. 2 -Concorso degli enti dipendenti agli obiettivi del patto di stabilità interno.

1. Gli enti dipendenti di cui all'articolo 50 dello Statuto concorrono alla realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità interno attraverso:

a) contenimento dei costi di funzionamento della struttura;

b) raggiungimento del pareggio di bilancio negli enti che adottano la contabilità economica;

c) raggiungimento del pareggio della gestione di competenza negli enti che adottano la contabilità finanziaria.

2. Ai fini degli obiettivi di cui al comma 1, la Giunta regionale può impartire con propria deliberazione specifici indirizzi.

3. La verifica di coerenza con gli obiettivi del patto di stabilità è effettuata con l'approvazione del bilancio preventivo.

4. La valutazione del rispetto degli obiettivi è effettuata in occasione dell'approvazione del bilancio di esercizio o del rendiconto, secondo quanto disposto dall'art. 4.

5. Per il triennio 2011-2013 l'obiettivo di cui al comma 1, lettera a), è perseguito mediante l'adozione delle seguenti misure, avendo a riferimento la spesa sostenuta nell'esercizio 2010:

a) riduzione del 5 per cento della spesa per il personale;

b) riduzione del 50 per cento della spesa per formazione del personale;

dei risparmi di spesa da conseguire, l'ente aveva appena avviato le procedure di reclutamento del personale i cui costi erano quasi inesistenti[14] .

Erano presenti, però, in maniera consistente, spese per consulenze, così come mostra il dettaglio, di seguito proposto, tratto dalla nota integrativa al bilancio per l'anno 2010.

Tab. 14 - Dettaglio spese prestazioni di servizi Consorzio LaMMA - Anno 2010. (in euro)

SERVIZI	IMPORTO
Prestazioni professionali amministrative	€ 43.000
Prestazioni professionali a supporto del servizio Meteo	€ 38.400
Prestazioni professionali informatiche	€ 38.250
Prestazioni professionali a supporto dei progetti straordinari	€ 81.643
Manutenzioni e riparazioni ordinarie	€ 46.528
Accordi di collaborazione per progetti straordinari	€ 862.160
Servizi resi da Cnr (personale messo a disposizione)	€ 548.000
Servizi resi da Cnr per utilizzo locali Sesto F.no	€ 110.000
Servizi resi da Cnr – Ibimet	€ 1.420.781
Servizi resi da UNIFI – Cibic	€ 50.000
Servizi resi da F.C.S.	€ 115.300
Spese telefoniche, Internet, posta	€ 31.978
Spese per concorsi	€ 26.396
Spese di viaggio	€ 20.704
Altri costi (Assicurazione, Pubblicazioni, Iscrizione congressi…)	€ 9.399
Compenso Amministratore Unico	€ 116.887
Compensi e rimborsi Collegio dei Revisori	€ 34.871
Servizi di installazione e formazione	€ 19.194
Altre prestazioni	€ 14.127
TOTALE SERVIZI	€ 3.627.618

Fonte: nota integrativa al bilancio Consorzio LaMMA – anno 2010.

Peraltro la nota integrativa precisava che tali costi, rispetto all'esercizio precedente,

---

c) riduzione dell'80 per cento delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza;
d) massima riduzione delle sedi in locazione, da realizzare con il preferenziale utilizzo del patrimonio immobiliare regionale e di eventuali disponibilità immobiliari di altri enti;
e) massimo ricorso ai contratti aperti per l'acquisto di forniture e servizi di cui all'art. 53 della l.r. 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro).
5-bis. Qualora non sia possibile procedere alla riduzione di cui al comma 5, lettera a), è ammessa la riduzione delle spese generali dell'ente nella misura del 5 per cento rispetto alla spesa sostenuta nell'anno 2010 per analoghe finalità.
5–ter. Nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 5 o 5-bis, l'organo di amministrazione, nell'ambito della relazione al bilancio di esercizio, ne illustra dettagliatamente le motivazioni ed indica le misure che intende adottare per recuperare tale scostamento nell'anno successivo a quello in cui si è manifestato

[14] Erano presenti per soli 1.083,00 euro; nel mese di dicembre si conclusero infatti, tre delle quattro procedure concorsuali con assunzione di tre unità tecnico-amministrative.

erano aumentati di circa un milione e che tale incremento era dovuto prevalentemente all'aumento del costo delle Convenzioni con il Cnr – Ibimet e all'aumento del costo per accordi di collaborazione e per prestazioni professionali dovuto a nuovi progetti straordinari affidati dalla Regione Toscana. La voce "Altre prestazioni" si riferiva principalmente alla convenzione con il Ministero della Difesa riguardo a dati meteorologici forniti dalla stessa al Consorzio e a servizi di supporto per il funzionamento del sito Web. Gli accordi di collaborazione per progetti straordinari erano costituiti da convenzioni con l'UNISI-CGT e il CNRIGG per lo svolgimento di attività legate alla Geologia. I servizi resi da Cnr – Ibimet (a seguito di apposite Convenzioni) erano costituiti prevalentemente da servizi del personale per un ammontare di 1,34 mln di euro.

Da quanto sopra si può dedurre che le spese per consulenze e convenzioni varie riferite all'anno 2010 ammontassero dunque a circa 3,12 milioni.

Nella delibera richiamata, pertanto, la regione, esclude l'applicazione dell'art. 2 della l.r. n. 65/2010 perché, non considerando le spese per prestazioni di servizi, i costi del personale erano, come detto, inesistenti. Viene richiamata poi l'applicazione dell'art. 2 c. 5[15] della l.r. n. 77/2013 (finanziaria per il 2014) nella parte cioè, in cui il concorso agli

[15] Art. 2 Concorso degli enti dipendenti agli obiettivi del patto di stabilità interno.
1. Gli enti dipendenti di cui all'art. 50 dello Statuto concorrono alla realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità interno attraverso:
a) il contenimento dei costi di funzionamento della struttura finalizzato al contenimento dell'onere a carico del bilancio regionale;
b) il raggiungimento del pareggio di bilancio.
2. Ai fini degli obiettivi di cui al comma 1, la Giunta regionale può impartire con propria deliberazione specifici indirizzi.
3. La verifica di coerenza con gli obiettivi del patto di stabilità interno è effettuata in sede di approvazione del bilancio preventivo. La valutazione del rispetto degli obiettivi è effettuata in sede di approvazione del bilancio di esercizio.
4. Nel triennio 2014 - 2016, l'obiettivo di cui al comma 1, lettera a), è perseguito attraverso:
a) riduzione del 5 per cento della spesa per il personale, per gli enti che al 31 dicembre 2013 hanno realizzato un risparmio di spesa inferiore a quello richiesto all'art. 2 c. 5, lett. a) della l.r. n. 65/2010 (Legge finanziaria per l'anno 2011);
b) mantenimento della spesa per il personale ad un livello non superiore a quello sostenuto nell'anno 2013 per gli enti che hanno già raggiunto l'obiettivo di cui all'art. 2 c. 5, lett. a) della l.r. n. 65/2010 articolo, fatti salvi gli oneri derivanti da figure professionali tecniche infungibili previste da leggi regionali; il carattere infungibile della figura professionale è riconosciuto, previa richiesta dell'ente interessato, con deliberazione della Giunta regionale;
c) massima riduzione delle sedi in locazione, da realizzare con il preferenziale utilizzo del patrimonio immobiliare regionale e di eventuali disponibilità immobiliari di altri enti;
d) massimo ricorso ai contratti aperti per l'acquisto di forniture e servizi di cui all'art. 53 della l.r. n. 38/2007 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro).
5. Qualora non sia possibile il contenimento della spesa del personale secondo quanto previsto dal comma 4, lettere a) e b), è ammessa la riduzione delle spese generali dell'ente nella misura necessaria a realizzare, in valore assoluto, lo stesso risparmio di spesa.
6. L'organo amministrativo illustra nella relazione al bilancio preventivo e al bilancio di esercizio le misure da adottare o adottate per la riduzione dei costi di funzionamento, i risparmi per ciascuna di esse attesi o

obiettivi del patto di stabilità interno si intende rispettato, qualora venga conseguito un risparmio sulle spese generali nella misura necessaria a realizzare, in valore assoluto, lo stesso risparmio di spesa determinato dall'applicazione delle norme in materia di contenimento della spesa del personale.

Il Consorzio è stato dunque autorizzato a compensare i crescenti costi del personale, con la riduzione di altre voci di spesa, come si evince dalla tabella che segue.

Tab. 15 - Risultati di gestione del Consorzio LaMMA. (in euro)

Voci di conto economico	2010	2011	2012	2013
Valore della produzione	3.864.858,00	3.734.197,00	3.936.485,00	3.697.603,00
di cui:				
contr. c/esercizio da regione	*	*	3.089.647,00	2.547.041,00
contr. c/esercizio da CNR	*	*	816.838,00	706.306,00
Costi della produzione	3.844.836,00	3.700.085,00	3.873.111,00	3.629.689,00
di cui:				
Personale	1.083,00	503.062,00	869.860,00	1.438.141,00
altri acquisti di servizi	3.627.618,00	2.928.967,00	2.617.311,00	1.726.204,00
Utile (o perdita) d'esercizio	11.528,00	8.902,00	382,00	1.913,00

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati di bilancio.
*valore non specificato in bilancio

I valori riportati in tabella evidenziano come il costo del personale sia cresciuto nel tempo sia in rapporto ai costi di produzione passando dallo 0,03 per cento del 2010, al 13,60 per cento del 2011, al 22,46 per cento del 2012 e al 39,62 per cento del 2013; se si rapporta il personale al contributo erogato dalla regione i dati disponibili nel 2012 e 2013, evidenziano un incremento dal 28,15 per cento al 56,46 per cento. Analoghe elaborazioni possono essere fatte anche in riferimento al valore della produzione che da uno 0,03 per cento del 2010, un 13,47 per cento del 2011, un 22,10 per cento del 2012 fino al 38,89 per cento del 2013.

Tali percentuali dimostrano come il bilancio del Consorzio sia sempre più dipendente dai costi del personale assunto negli ultimi anni che è destinato a rendere sempre più rigida la gestione.

conseguiti e, nel caso di scostamenti, le motivazioni e le misure che intende adottare per recuperarli nell'anno successivo a quello in cui si è manifestato.

Con riferimento alla gestione del 2014 la quota a carico della Regione Toscana per il finanziamento di attività ordinarie corrisponde a 1.325.000[16] euro, già pagate e relative alle spese di funzionamento come evidenziato in tab. 8; con riguardo, invece, alle attività straordinarie, si rileva come queste ammontino a 1.427.000[17] euro, di cui risultano pagati 358.500 euro in c/competenza per un totale di contributi impegnati pari a 2.752.000 euro. Il contributo erogato dalla regione è, pertanto, in crescita rispetto al 2013.

In particolare le attività straordinarie per il 2014 risultano essere le seguenti:

a) attività di cui al Centro Funzionale Regionale, finalizzata alle previsioni meteo h24, all'interno del Sistema Regionale della Protezione Civile regionale, prevista dalla d.g.r. n. 536/2013 (destinati 217.000,00 euro);

b) attività di supporto al recupero della nave Costa Concordia in attuazione del Protocollo d'intesa tra Regione Toscana e Consorzio Micoperi di cui alla d.g.r. n. 751/2012 e della d.g.r. 320/2013 (attività che non comporta oneri a carico della regione);

c) attività di formazione ed educazione ambientale in materia di cambiamenti climatici e di risorsa acqua di cui alla d.g.r. 1074/2013 (destinati 45.000,00 euro);

d) progetti straordinari di pedologia, stabilità dei versanti, modellazione 3D CIS, monografia Amiata, ristrutturazione di banche dati geologico-applicative, realizzazione di banche dati cartografiche geomorfologica, coperture e litotecnica, DB analisi di valori geochimici di fondo e DB analisi micro paleontologiche (destinati 600.000 euro);

e) modifiche della catena di modellistica WRF-CAMx per l'ottimizzazione dei tempi di calcolo e per la simulazione di inquinanti atmosferici non compresi tra quelli attualmente considerati, quali benzene, benzoapirene, metalli pesanti (mercurio, cadmio, arsenico, cromo, tallio, piombo), (destinati 25.000 euro) ;

f) attività conoscitive per la Difesa del Suolo finalizzate a: supporto al recepimento della direttiva alluvioni e messa a sistema degli archivi; sviluppo di un applicativo per la protezione civile ai fini del censimento danni post-evento; creazione di un DB Geografico relativo ai bacini idrici (destinati 250.000 euro).

4.3. ARRR

Nel corso dell'ultimo anno, alcune novità hanno riguardato l'agenzia Arrr s.p.a., per la cui natura citiamo dalla relazione sul rendiconto 2013:

---

[16] Tali risorse sono state oggetto di prenotazione con la delibera n. 96/2014 "Approvazione: indirizzi per l`attività del Consorzio Lamma 2014".

[17] Delibere di Giunta regionale del 10 febbraio 2014, n. 96 e 19 maggio 2014, n. 394.

"Nel settore ambientale la regione si avvale, altresì, dell'Agenzia Regionale Recupero Risorse-Arrr s.p.a., società costituita, in virtù dell'art. 10 l.r. n. 60/1988, nel 1991 quale agenzia regionale in forma di s.p.a. a capitale misto pubblico privato con la denominazione di "Agenzia regione recupero risorse s.p.a." (avente il fine di promuovere la ricerca finalizzata alla sostituzione di cicli produttivi inquinanti e relativa assistenza tecnica alle imprese, nonché di promuovere la commercializzazione delle materie riutilizzabili risultanti dai processi di riciclaggio e di preselezione dei rifiuti) di cui essa ha sempre mantenuto la maggioranza, e di cui più di recente, in virtù della l.r. n. 87/2009, è divenuta, dal 2010, socio unico siccome titolare dell'intero capitale sociale (516.460 euro). (…) I dati gestionali, patrimoniali e dotazionali testé evidenziati danno conto della necessità - in relazione ai principi di efficienza, economicità e proporzionalità - che da parte della regione sia avviata una obiettiva valutazione circa la perdurante utilità di un apposito soggetto attuatore (*in house*), tenuto conto del principio generale che vuole siano rimesse alle strutture interne lo svolgimento delle ordinarie attività dell'ente pubblico. (...) La dotazione organica contempla (2013) n. 1 dirigente, n. 7 quadri, n. 3 impiegati, per complessivi 11 dipendenti, con un rapporto dirigenti/dipendenti di 1 a10 che è al di fuori di ogni logica e ragionevolezza, segnatamente alla stregua del rapporto esistente nelle amministrazioni dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni".

Le novità intervenute nel corso del 2014, riguardano la modifica dello statuto dell'Agenzia Regionale Recupero Risorse-Arrr s.p.a.[18] conseguente alle modifiche introdotte dall'art. 8 della l.r. n. 77/2013 (legge finanziaria per il 2014) che modifica l'art. 10 della l.r. n. 87/2009[19] relativo alla composizione e modalità di nomina dell'organo di amministrazione della società; tali modifiche sono state proposte al fine di adeguare la composizione dell'organo amministrativo dell'Arrr alle disposizioni dell'articolo 4 del d.l. n. 95/2012 convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, c.1 della l. n. 135/2012.

L'art. 4 del d.l. n. 95/2012 prevede che il Cda delle società pubbliche sia composto da non più di tre o cinque membri, di cui uno con funzioni di amministratore delegato e gli altri individuati tra i dipendenti degli enti titolari della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza; nella precedente formulazione il consiglio d'amministrazione, composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, cui spettava la

[18] Delibera di Giunta regionale del 19 maggio 2014, n.395.
[19] Recante "Trasformazione della società "Agenzia regione recupero risorse s.p.a." nella società "Agenzia regionale recupero risorse s.p.a." a capitale sociale pubblico. Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25".

rappresentanza legale della società, era nominato dal Consiglio regionale ai sensi della l.r. 8 febbraio 2008, n. 5 [20], che ne individuava anche il presidente. A fronte delle intervenute modifiche, la società è amministrata da un consiglio di amministrazione, composto da tre membri, di cui due dipendenti della regione nominati dal Consiglio regionale[21] ed un membro con funzioni di presidente e amministratore delegato nominato dal Presidente della Giunta regionale.

Un provvedimento di rilievo riguarda poi, l'incremento della dotazione organica della società adottato con delibera di Giunta regionale del 3 novembre 2014, n. 958, conseguente all'approvazione della l.r. 5 agosto 2014, n. 50 recante "Attribuzioni di funzioni a Irpet, Sviluppo Toscana s.p.a. ed Agenzia regionale recupero risorse s.p.a. Modifiche alle l.r. n. 59/1996, l.r. n. 28/2008, l.r. n. 87/2009" che introduce autorizzazioni in merito all'incremento di dotazioni organiche dei predetti organismi. Con riferimento ad Arrr s.p.a. l'art. 8 inserisce l'articolo 11-bis nella l.r. n. 87/2009 prevedendo che, per lo svolgimento delle funzioni di assistenza e supporto tecnico per l'esercizio delle funzioni amministrative regionali relative alla bonifica dei siti inquinati [22], la società è autorizzata a incrementare la dotazione organica e a procedere all'assunzione di un'unità di personale non dirigenziale a tempo indeterminato con trattamento economico non superiore al primo livello previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicato dalla società. Pertanto la dotazione organica che ne discende è la seguente: n. 1 dirigente, n. 7 quadri, n. 2 impiegati, per complessivi 10 dipendenti [23].

[20] Recante "Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione".
[21] Nel rispetto di quanto previsto all' articolo 22-bis della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della regione).
[22] cui all'articolo 5, comma 1, lettera h bis.
[23] Si rileva come i dati forniti lo scorso annuo non risultino congrui rispetto alla dotazione organica descritta in delibera: nel 2013 sarebbero stati 11 i posti previsti dall'organico.

Tab. 16 - Risultati di gestione della Arrr s.p.a. (in euro)

Voci di conto economico	2010	2011	2012	2013
Capitale sociale	516.460	516.460	516.460	516.460
Quota regionale	100%	100%	100%	100%
Patrimonio netto	792.975	912.071	820.418	833.354
Valore della produzione	**1.103.186**	**1.157.088**	**954.842**	**974.910**
Di cui:				
ricavi vendite e prestazioni	*1.102.833*	*1.154.500*	*892.810*	*974.894*
Costi della produzione	**989.476**	**948.392**	**908.134**	**946.249**
Di cui:				
-per servizi	*275.266*	*239.361*	*211.494*	*102.168*
-per godimento beni di terzi	*46.662*	*42.619*	*41.910*	*45.144*
-per il personale	*637.645*	*630.916*	*636.981*	*674.918*
Risultato di esercizio	**64.912**	**119.098**	**21.490**	**12.936**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio d'esercizio.

Da un confronto delle principali voci del conto economico degli ultimi esercizi disponibili, si evidenzia un andamento crescente nei costi del personale, in rapporto ai costi della produzione: a partire dal 2010 infatti essi presentano un'incidenza pari al 64,44 per cento nel 2010, del 66,52 per cento nel 2011, del 70,14 per cento nel 2012 e del 71,33 per cento nel 2013; anche con riferimento al valore della produzione, i costi del personale presentano un'incidenza in diminuzione solo in corrispondenza dell'esercizio 2011, per poi salire decisamente negli anni successivi: essa è pari al 57,80 per cento nel 2010, al 54,53 per cento nel 2011, al 66,71 nel 2012 e 69,23 nel 2013.

Infatti, come risulta dal parere in merito all'approvazione del bilancio di esercizio 2013 della società Agenzia regionale recupero risorse s.p.a.[24] fornito dagli organi della regione che effettuano il monitoraggio delle partecipazioni della stessa, la società, che opera esclusivamente su commesse che le vengono affidate direttamente dal socio unico regione Toscana, presenta un risultato di esercizio 2013 positivo pari a 12.936 euro, pur in diminuzione rispetto all'esercizio precedente. Risulta leggermente aumentato il valore della produzione, che passa da 954.842 euro nel 2012 a 974.910 euro nel 2013, così come aumentano in misura maggiore i costi della produzione che passano da 908.134 euro nel 2013 a 946.249 euro nel 2013. In particolare le voci di costo che aumentano sono:

[24]All. A alla delibera di Giunta regionale del 26 maggio 2014, n. 437, (non pubblicata sul sito).

- costi per materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci che passano da 91.226 euro nel 2012 a 110.932 euro nel 2013;
- costo del personale che passa da 636.981 euro a 674.918 euro;
- i costi per il godimento di beni di terzi che passano da 41.910 euro nel 2012 a 45.144 euro nel 2013.

Viene infine, rappresentato che il Consiglio di Amministrazione nella sua Relazione ha dato evidenza di avere operato un processo di riduzione delle spese per l'esercizio 2013, in ottemperanza agli indirizzi impartiti nella delibera di Giunta n. 1090/2012 come riportato nella tabella che segue:

Tab. 17 - Riduzioni di spesa operate dalla società Arrr s.p.a. (in euro)

Indirizzi d.g.r. 1090/2012	2011	2013	Riduzione %
Spese di rappresentanza: riduzione dell'80%	6.599	1.242	-81,00%
Spese per consulenze: riduzione del 20%	27.887	20.504	-26,00%

Fonte: delibera di Giunta regionale del 26 maggio 2014, n. 437.

Come si può osservare, tali riduzioni, pur consistenti nelle percentuali, riguardano voci di spesa di modesta entità.

LA STRATEGIA ECONOMICA

Sommario: 1. Il contesto. - 2. I dati di rendiconto. - 2.1 Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014. - 2.2 La classificazione economica della spesa. - 3. I soggetti attuatori. - 4. L'analisi del rendiconto per piani e programmi. - 4.1 Il Piano regionale di sviluppo economico. Lo stato di avanzamento al 31/12/2014. - 4.2 Il PRAF.

1. Il contesto

Dall'inizio della crisi, la Toscana ha visto le principali grandezze macroeconomiche segnare andamenti decisamente negativi, con ricadute sul territorio regionale per quanto riguarda sia il processo di generazione e distribuzione del reddito, sia quello di accumulazione della capacità produttiva.

In particolare, il mercato del lavoro è stato caratterizzato da un costante aumento del tasso di disoccupazione (dal 6,3 per cento nel 2011 al 9,3 per cento nel 2014), che ha avuto rilevanti ripercussioni sul reddito a disposizione delle famiglie, portando ad una contrazione dei consumi, calati di circa 3 punti percentuali in termini reali rispetto al 2008. Oltre alla domanda dei soggetti privati, anche la domanda pubblica ha registrato una netta flessione, soprattutto a partire dal 2011, a causa delle politiche fiscali restrittive attuate con finalità di risanamento della finanza pubblica. In questa fase di scarsità della domanda, la produzione si è posta a livelli notevolmente inferiori alla capacità produttiva delle imprese, con una conseguente minore spinta agli investimenti, aggravata anche dalle difficoltà di accesso al credito.

Secondo le stime dell'Irpet, nel periodo 2008-2014 si è registrata una perdita complessiva di Pil del 6 per cento, una diminuzione degli investimenti fissi lordi del 29,1 per cento, una caduta della spesa delle famiglie residenti del 3,1 per cento ed un aumento dei disoccupati del 109 per cento, con un forte incremento della componente giovanile.

Appare stabilizzata la tendenza all'uscita delle imprese attive dal mercato (saldo tra iscrizioni e cessazioni in rapporto al numero di imprese attive, pari allo 0,6 per cento nel 2014), che ha coinvolto in misura più elevata le imprese artigiane, le società di persone e le ditte individuali. Insieme alle cooperative, le imprese che registrano un indice di natalità netta positivo sono le società di capitali (in particolare quelle a responsabilità limitata), che però sono anche le più soggette alle procedure fallimentari (92,5 procedure fallimentari

avviate ogni 10.000 imprese presenti sul mercato nel 2014; erano 79,6 nel 2013[1]). Dal 2008 al 2014, oltre 9.600 aziende toscane sono scomparse (-2,6 per cento, rispetto ad una media nazionale ancor più negativa, pari a -3,5 per cento), mentre il tasso di mortalità delle imprese artigiane è stato più accentuato in Toscana (-8,5 per cento) che in Italia (-7,7 per cento). Il numero delle imprese attive è cresciuto invece nel settore dei servizi, mentre si sono ridimensionate fortemente le costruzioni (-12 per cento) e il manifatturiero (-6 per cento), portando ad una redistribuzione delle quote relative dei diversi settori nel contesto economico regionale.

La qualità del credito è rimasta critica. Se le situazioni di sofferenza in ingresso si sono stabilizzate, più di un terzo dei prestiti alle imprese presentano anomalie più o meno gravi.

Alcuni indici sembrano tuttavia testimoniare, in controtendenza rispetto al recente passato, la presenza di segnali di ripresa. Nel 2014, la flessione dell'attività economica si è annullata (il Pil regionale è rimasto stabile, a fronte di un Pil nazionale in calo dello 0,4 per cento). Il tasso di crescita delle esportazioni ha continuato ad avere un segno positivo: +4,3 per cento tra il 2013 e il 2014, ovvero un valore che è superiore alla media nazionale (+2,7 per cento) e che dimostra di poter trainare l'economia regionale. Il tasso di occupazione totale ed il tasso di occupazione femminile sono cresciuti, sia pur molto lievemente (da 63,72 nel 2013 a 63,80 nel 2014 il primo e da 56,32 nel 2013 a 56,91 nel 2014 il secondo). La dinamica occupazionale è più elevata nei settori dei servizi ad alta tecnologia.

Sale il ricorso agli ammortizzatori sociali (+ 4,2 per cento nel 2014, pari a +2,5 milioni di ore di cassa integrazione guadagni), ma in misura minore rispetto al 2013 (era +5,8 per cento). Vanno segnalati il forte incremento della componente straordinaria della cassa integrazione (+5,9 milioni di ore), che testimonia la presenza di processi riorganizzativi in corso, e l'apporto della componente in deroga (+1,3 milioni di ore), che insieme hanno più che compensato la contrazione della componente ordinaria (-4,6 milioni di ore).

Anche la contrazione dell'attività produttiva si è attenuata, almeno con riferimento alle imprese di media dimensione, che fanno registrare un incremento sia in termini di produzione che di fatturato (rispettivamente + 2,8 per cento e +1,8 per cento); le grandi imprese continuano però a mostrare valori negativi (-1,1 per cento la produzione industriale e -2,1 per cento il fatturato) e così pure le piccole imprese, le cui dinamiche di

[1] Dati del rapporto "L'economia della Toscana" della Banca d'Italia, n. 9/2015.

produzione e fatturato risultano anche peggiori (rispettivamente -3,3 per cento e -2,8 per cento).

In un contesto segnato dalla crisi, le politiche regionali devono misurarsi con la necessità di favorire i processi di reindustrializzazione, valorizzare il capitale umano e promuovere lo sviluppo del sistema produttivo territoriale, contrastando la perdita di competitività delle imprese e incentivando i processi di innovazione tecnologica.

Tralasciando in questa sede gli interventi rivolti a favorire l'ingresso dei giovani, in particolare dei Neet nel mondo del lavoro (interventi che, per il rilievo che vi assume l'aspetto formativo, sono finanziati nell'ambito della strategia culturale attraverso programmi quali Giovanisì e Garanzia giovani), le azioni specifiche in favore della competitività del sistema produttivo hanno riguardato tra l'altro:

- il sostegno alle PMI[2] per l'acquisizione di servizi innovativi e la realizzazione di progetti di sviluppo sperimentale (risorse FESR e FAS);
- gli aiuti per la ricerca e l'innovazione delle imprese dei settori manifatturieri (risorse FESR);
- l'aggregazione di imprese, in collegamento con enti di ricerca e istituzioni, entro i Poli di innovazione e i Distretti tecnologici (risorse FESR);
- il sostegno ai processi di integrazione aziendale/reti d'impresa allo scopo di supportare processi di riorganizzazione delle filiere, e incrementare l'efficienza dei processi produttivi e la capacità d'innovazione delle imprese (risorse FAS);
- la cooperazione tra organismi di ricerca e sistema industriale (Accordo di programma MIUR-Regione) (fondi FAS: Bando FAR FAS 2014 e Bando FAS Salute 2014);
- gli aiuti alle imprese del turismo e del commercio per il sostegno ai processi di sviluppo, integrazione e innovazione e per investimenti in materia di ricerca e sviluppo finalizzati al turismo sostenibile (risorse FESR e FAS);
- la creazione e il consolidamento di imprese (imprenditoria giovanile e femminile; Start-up house) (risorse FESR e regionali);
- il sostegno al credito per le imprese, nella forma di fondi per prestiti e fondi di garanzia (risorse FESR e regionali);

[2] Secondo i dati di Unioncamere Toscana (PMI 2014), le PMI costituiscono la principale componente del tessuto produttivo toscano, in quanto rappresentano più del 65 per cento del totale delle imprese attive in Toscana al termine del 2013.

- le iniziative per aree in crisi (Progetto Piombino, nel settore siderurgico; Piano di reindustrializzazione di Massa Carrara, con incentivi alle imprese che si insediano nel territorio; Progetto integrato per l'area pratese (risorse FAS e regionali);
- la promozione della capacità delle imprese di collocarsi sui mercati esteri (internazionalizzazione) (risorse PRSE).

A livello normativo, l'anno 2014 ha visto l'emanazione della l.r. 72 del 28 novembre sulla competitività del sistema produttivo toscano, che modifica la l.r. n. 35/2000 in materia di attività produttive e la l.r. 53/2008 in materia di artigianato, introducendo tra l'altro un nuovo Titolo (Titolo III-bis), dedicato al sostegno per la costituzione di imprese giovanili, femminili e di lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali ed al sostegno alla espansione delle imprese, con particolare riferimento a quelle giovanili e femminili. La l.r. n. 21/2008 sull'imprenditoria giovanile e femminile è stata abrogata e sostituita dalle nuove disposizioni.

Nel segno della semplificazione degli adempimenti, la legge 72 ha previsto tra l'altro misure di accelerazione dell'istruttoria, grazie alla possibilità per le imprese di dimostrare attraverso una relazione asseverata da un professionista iscritto all'albo dei revisori legali, il possesso dei requisiti previsti dai bandi. Una rete di accompagnamento (mediante il rilascio di un voucher per l'acquisto di servizi qualificati di tutoraggio) potrà aiutare le imprese per i primi due anni dall'inizio della loro attività.

Tra le misure in favore della creazione di impresa va segnalato il Progetto start-up house, avviato nel 2014. Il progetto si compone di tre linee di azione: 1) il cofinanziamento di lavori di adeguamento per la riqualificazione degli spazi di immobili pubblici da destinare all'accoglienza di imprese di nuova costituzione; 2) il sostegno all'acquisizione di spazi attrezzati e per l'acquisto di servizi di affiancamento per un periodo fino a 24 mesi, alle neo-imprese giovanili, mediante voucher; 3) il sostegno alla creazione d'impresa mediante erogazione di un microcredito a tasso zero per attività d'investimento e liquidità relative all'avviamento. Il progetto godeva al 31.12.2014 di risorse pari a 9,3 milioni, di cui 2 milioni per la prima linea di azione; 500.000 per start-up imprese giovanili e 6,4 milioni per start-up microcredito giovani. A fine 2014 risultano approvati i bandi per tutte e tre le linee di azione. La ricognizione degli spazi e immobili pubblici da mettere a disposizione delle nuove imprese ha portato all'identificazione di 24 strutture. Il bando "Microcredito Giovani Manifatturiero", (mediante il quale le neo-imprese giovanili e quelle in espansione

avranno la possibilità di ottenere un credito-liquidità fino a 15.000 euro e un credito-investimenti fino a 25.000 euro) è sfociato nella presentazione di 737 domande a febbraio 2015, per un importo di circa 3,8 milioni.

I contributi più ingenti in materia di sostegno alle imprese provengono dal POR Creo FESR. Al 31 dicembre 2014 risultano cumulativamente erogati a favore del sistema delle imprese, circa 464,3 milioni. Di questi, 270,3 milioni sono stati erogati direttamente (198 milioni a favore delle MPMI e 72,3 milioni alle grandi imprese), in attuazione degli interventi previsti dall'Asse 1 Ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico, innovazione e imprenditorialità, dall'Asse 3 Competitività e sostenibilità del sistema energetico e dall'Asse 4 Accessibilità ai servizi di trasporto e di telecomunicazioni. In aggiunta alle risorse erogate direttamente, si devono considerare le risorse erogate agli strumenti di ingegneria finanziaria che hanno come destinatari "indiretti" le imprese: l'ammontare dei contributi erogati indirettamente è pari a ulteriori 194 milioni, di cui 172,3 milioni a favore di MPMI ed i restanti 21,7 milioni a favore di grandi imprese. Il numero di progetti di aiuto agli investimenti delle PMI è di 3.522, in leggera flessione rispetto al 2013 (erano 3.538), per effetto delle revoche verificatesi nell'ambito del Fondo per interventi di garanzia per gli investimenti delle PMI. In ogni caso, la performance è superiore al valore atteso nel POR, che era di 3.515 progetti. Anche il numero di posti di lavoro creati dagli aiuti agli investimenti delle PMI, pari a 2.050, ha superato l'obiettivo atteso (1.566), su un numero totale di 4.079 posti di lavoro creati dal POR.

Quale elemento di rilievo nel contesto europeo, si ritiene opportuno richiamare, infine, la Comunicazione della Commissione COM (2014) 14 final "Per una rinascita industriale europea", emessa nell'anno 2014, che ha riproposto l'esigenza, per il futuro, di investire prioritariamente in quattro settori: innovazione, nuove tecnologie, sviluppo delle competenze e accesso ai finanziamenti.

2. I dati di rendiconto

2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014

L'analisi finanziaria che segue prende in esame, per ciascuna funzione obiettivo, in serie storica 2011-2014: le spese della gestione di competenza in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti; l'andamento delle spese correnti e in conto capitale; la scomposizione delle risorse che finanziano la strategia.

La strategia economia incide sul bilancio regionale 2014, in termini di stanziamenti per il 2,6 per cento e in termini di impegni per il 2,2 per cento (al netto delle contabilità speciali); al netto del conto sanitario tale indice si assesta rispettivamente all'8,42 e al 10,83 per cento.

Nel 2014, il complesso delle risorse assegnate alla strategia economica ammonta a 346,41 milioni, in diminuzione di 125,74 milioni (-26,63 per cento) rispetto al precedente esercizio finanziario (da 472,15 milioni del 2013 a 346,41 milioni nel 2014), confermando l'andamento tendenziale del quadriennio, che ha registrato un decremento degli stanziamenti tra il 2011 e il 2014 superiore al 45 per cento.

Gli impegni complessivi, pari a 215,92 milioni, diminuiscono di 44,81 milioni (-17,19 per cento) rispetto al 2013, che presentava già una flessione di quasi il 25 per cento sul 2012 (in valore assoluto 84,73 milioni).

L'indice della capacità di impegno migliora rispetto al 2013 di oltre 7 punti percentuali (da 55,22 per cento nel 2013 al 62,33 per cento nel 2014). Il rapporto tra pagamenti e impegni, pari al 35,59 per cento, risulta il migliore del quadriennio, riportandosi su un valore percentuale prossimo a quello registrato nel 2011 (32,62 per cento), dopo il calo intervenuto nel biennio 2012-2013 (22,31 per cento nel 2012; 21,75 per cento nel 2013).

Tab. 1 - Strategia economica - Periodo 2011-2014. (in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO		Stanziamenti				Impegni				Pagamenti			
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	452,21	366,13	295,91	199,95	227,25	255,91	169,82	116,87	56,04	34,30	20,86	34,85
52	Politiche per l'innovazione imprend.e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale	101,88	118,82	118,46	101,47	62,42	59,23	67,92	72,89	34,99	38,49	33,67	36,15
53	Politiche per la valorizz.ne e qualificazione delle attività turistiche commerciali e termali	51,16	60,92	32,57	27,11	14,38	18,16	10,49	11,74	6,31	0,92	1,57	0,62
54	Politiche per lo sviluppo compatibile, qualificazione e innovazione dell'industria e dell'artigianato	21,43	14,91	12,34	6,73	11,69	2,72	4,32	3,52	8,67	1,56	0,43	0,59
55	Politiche per la tutela della fauna selvatica terr., ittica per lo sviluppo della itticoltura - disciplina della caccia e della pesca	13,15	12,15	12,87	11,16	9,60	9,43	8,18	10,90	0,12	1,81	0,18	4,63
Totale		**639,83**	**572,92**	**472,15**	**346,41**	**325,35**	**345,46**	**260,73**	**215,92**	**106,13**	**77,07**	**56,72**	**76,84**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Tab. 2 - Strategia economica - Periodo 2011-2014 - Variazioni.

FUNZIONI OBIETTIVO		Variazioni % Stanziamenti			Variazioni % impegni			Variazioni % pagamenti		
		2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	-19,04%	-19,18%	-32,43%	12,61%	-33,64%	-31,18%	-38,79%	-39,18%	67,07%
52	Politiche per l'innovazione imprend.e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale	16,63%	-0,30%	-14,34%	-5,11%	14,67%	7,32%	10,00%	-12,52%	7,35%
53	Politiche per la valorizz.ne e qualificazione delle attività turistiche commerciali e termali	19,08%	-46,54%	-16,78%	26,29%	-42,24%	11,95%	-85,42%	70,65%	-60,60%
54	Politiche per lo sviluppo compatibile, qualificazione e innovazione dell'industria e dell'artigianato	-30,42%	-17,24%	-45,50%	-76,73%	58,82%	-18,44%	-82,01%	-72,44%	37,67%
55	Politiche per la tutela della fauna selvatica terr., ittica per lo sviluppo della itticoltura - disciplina della caccia e della pesca	-7,60%	5,93%	-13,27%	-1,77%	-13,26%	33,22%	1408,3%	-90,06%	2472,85 %
Totale		**-10,46%**	**-17,59%**	**-26,63%**	**6,18%**	**-24,53%**	**-17,19%**	**-27,38%**	**-26,40%**	**35,47%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Tab. 3 - Strategia economica - Indicatori Finanziari 2011-2014.

FUNZIONI OBIETTIVO		Indice di capacità di impegno				Indice di velocità di pagamento			
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	50,25%	69,90%	57,39%	58,45%	24,66%	13,40%	12,28%	29,82%
52	Politiche per l'innovazione imprend. e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale	61,27%	49,85%	57,34%	71,84%	56,06%	64,98%	49,57%	49,59%
53	Politiche per la valorizz.ne e qualificazione delle attività turistiche commerciali e termali	28,11%	29,81%	32,21%	43,32%	43,88%	5,07%	14,97%	5,27%
54	Politiche per lo sviluppo compatibile, qualificazione e innovazione dell'industria e dell'artigianato	54,55%	18,24%	35,01%	52,39%	74,17%	57,35%	9,95%	16,80%
55	Politiche per la tutela della fauna selvatica terr., ittica per lo sviluppo della itticoltura - disciplina della caccia e della pesca	73,00%	77,61%	63,56%	97,63%	1,25%	19,19%	2,20%	42,50%
Totale		**50,85%**	**60,30%**	**55,22%**	**62,33%**	**32,62%**	**22,31%**	**21,75%**	**35,59%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.
Eventuali differenze sono dovute ad arrotondamenti.

L'analisi delle risorse evidenzia, rispetto al precedente esercizio, una riduzione generalizzata degli stanziamenti in tutte le funzioni obiettivo che compongono la strategia; per quanto riguarda gli impegni, la diminuzione riguarda invece le sole funzioni "Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia" (51) e "Politiche per lo sviluppo compatibile, qualificazione e innovazione dell'industria e dell'artigianato" (54), che insieme rappresentano il 55,75 per cento del totale degli impegni assunti nel 2014.

Nel 2014, la funzione obiettivo "Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia" (51) mostra una riduzione in valore assoluto di oltre 95 milioni in termini di stanziamenti e di 52,95 milioni in termini di impegni, che è il risultato di molteplici variazioni di segno opposto intervenute nei capitoli afferenti la funzione. L'andamento finanziario della funzione è condizionato dal periodo di transizione tra chiusura del ciclo di programmazione europea 2007-2013 e avvio della nuova programmazione 2014-2020. Al fine di accelerare l'operatività del POR FESR, anticipando le linee strategiche del nuovo ciclo, con decisione della Giunta regionale del 17 marzo 2014, n. 3, è stata avviata la gestione in anticipazione.

Tra il 2013 e il 2014, i maggiori scostamenti verso il basso riguardano gli impegni destinati agli aiuti alle imprese finanziati dal FERS 2007-2013, che invece avevano subìto una forte accelerazione nel 2013 per l'attuazione dei programmi in fase di conclusione. In particolare, i capitoli 51403[3], 51594[4], 51628[5] presentavano nel 2013 stanziamenti per

[3] Cap. 51403 "Aiuti alle imprese per RST nelle tecnologie chiave abilitanti e nei settori ad alta tecnologia POR CreO FESR Reg. CE 1083/2006 attività 1.6a quote CE e Stato".

complessivi 159,19 milioni e impegni per 67,35; nel 2014 gli stanziamenti si riducono a 0,79 milioni, a fronte dei quali non risultano assunti impegni. In modo analogo, anche i capitoli finanziati dal FAS-FSC 2007-2013 presentano nel 2014 stanziamenti e impegni molto ridotti (rispettivamente 24,69 e 2,33 milioni) rispetto al 2013 (gli stanziamenti erano 131,70 milioni e gli impegni 20,51 milioni).

Con riferimento, invece, alle principali variazioni di segno positivo, si evidenzia la presenza di risorse legate alla già menzionata gestione in anticipazione della nuova programmazione europea 2014-2020, a valere sui capitoli di bilancio di nuova istituzione 51675[6], 51676[7], 51737[8], 51758[9], che presentano stanziamenti e impegni per complessivi 28 milioni (a fronte dei quali, comunque, nel 2014 non risultano effettuati pagamenti). Gli impegni sui suddetti capitoli sono inerenti ad anticipazioni di fondi del POR FESR 2014-2020 destinati agli interventi il cui avvio è stato ritenuto prioritario: interventi di sostegno ai processi di R&S delle imprese dei settori manifatturieri, sostegno ai processi di innovazione delle PMI, infrastrutture di telecomunicazione (banda larga e ultralarga), promozione e valorizzazione dell'offerta museale integrata e infrastrutture per il trasferimento tecnologico (laboratori, incubatori, dimostratori tecnologici).

Anche la funzione obiettivo "Politiche per lo sviluppo compatibile, qualificazione innovazione industriale e artigianato" (54) presenta una diminuzione degli stanziamenti del 45,50 per cento e degli impegni del 18,44 per cento rispetto al 2013; si tratta però di una riduzione marginale, poiché la funzione pesa sul totale complessivo degli stanziamenti e degli impegni afferenti alla strategia rispettivamente per l'1,94 e per l'1,63 per cento.

Le restanti funzioni obiettivo[10] presentano, invece, in termini di impegni, variazioni positive nel 2014 rispetto all'esercizio precedente. In particolare, la funzione "Politiche per l'innovazione imprenditoriale e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e

---

[4] Cap. 51594 "Aiuti ad aggregazioni di imprese per progetti di ricerca e sviluppo. POR CreO FESR Reg. CE 1083/2006 attività 1.5a quote CE".

[5] Cap. 51628 "Aiuti rimborsabili alle imprese per RST nelle tecnologie chiave abilitanti e nei settori ad alta tecnologia por CreO FESR Reg. ce 1083/2006 attività 1.6b quote CE e Stato".

[6] Cap. 51675 "Anticipo programmazione Fesr 2014/2020. Laboratori di ricerca industriale e applicata e dimostratori tecnologici - trasferimenti a amministrazioni pubbliche".

[77] Cap. 51676 "Anticipo programmazione Fesr 2014/2020. Trasferimenti a imprese".

[8] Cap. 51737 "Anticipo programmazione Fesr 2014/2020. Trasferimenti a amministrazioni pubbliche per intervento infrastrutture telecomunicazione".

[9] Cap. 51758 "Promozione e valorizzazione della rete dei grandi attrattori culturali museali. Gestione in anticipazione del programma regionale FESR 2014/2020".

[10] "Politiche per l'innovazione imprenditoriale e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale" (52), "Politiche per la valorizz.ne e qualificazione delle attività turistiche commerciali e termali" (54) "Politiche per la tutela della fauna selvatica terrestre, ittica per lo sviluppo della itticoltura - disciplina della caccia e della pesca" (55).

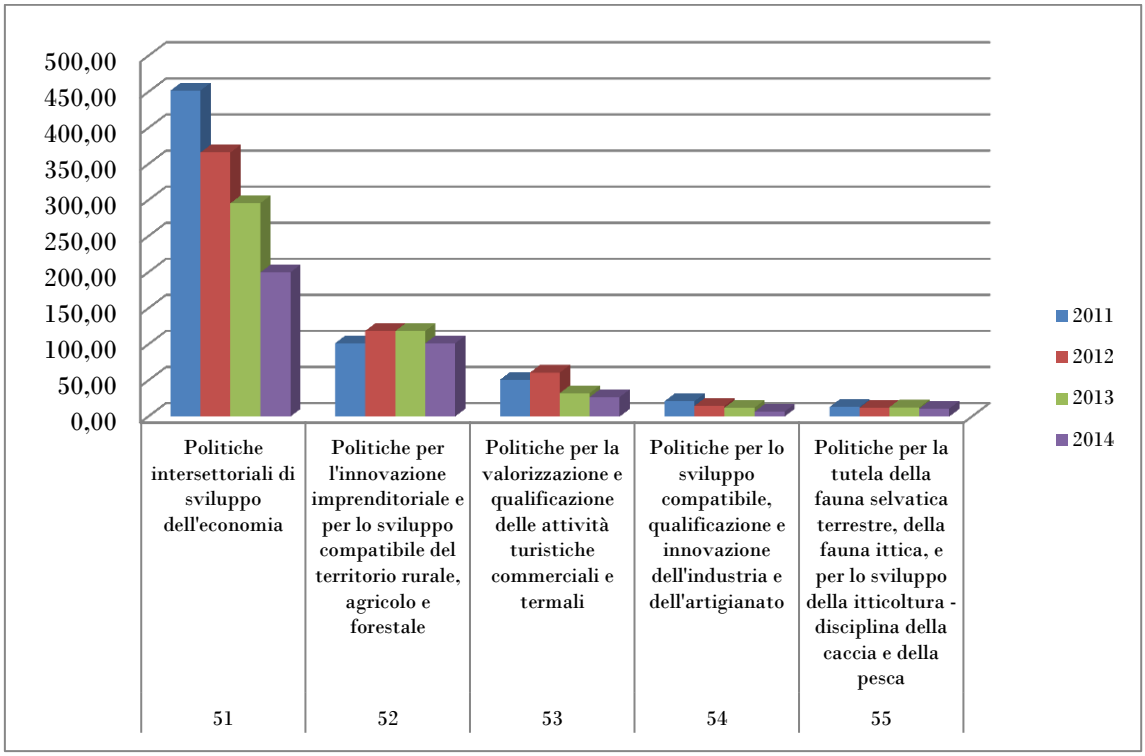
forestale" registra l'incremento più elevato (+7,32 per cento; in valore assoluto +4,97 milioni). Al suo interno, la dinamica più accentuata si riscontra nei capitoli di bilancio 52492[11], 52484[12] di nuova istituzione, i cui stanziamenti e impegni, pari a 20 milioni, sono destinati ad anticipare i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche dei fondi FEASR 2014-2020[13]. Di questi, 17,7 milioni sono assegnati ad interventi in ambito forestale per la difesa e il ripristino del suolo nelle aree montane attraverso opere idrauliche e forestali, mentre i restanti 2,3 milioni finanziano le infrastrutture di telecomunicazione (banda larga e ultralarga). Gli scostamenti negativi più elevati rispetto al 2013 si realizzano nei capitoli relativi al Fondo di solidarietà nazionale di cui al d.lgs. 102/2004 (capitoli 52462[14] e 52470[15]), per i quali non risultano impegni nel 2014 (a fronte di stanziamenti pari a 0,07 milioni), mentre nel 2013 gli impegni erano pari a 9,7 milioni.

Le rimanenti funzioni (53 e 55) mostrano incrementi degli impegni rispettivamente dell'11,95 per cento e del 33,22 per cento, peraltro di lieve entità in valore assoluto (1,25 milioni e 2,72 milioni).

I grafici che seguono evidenziano l'andamento degli stanziamenti e degli impegni per funzione obiettivo nel quadriennio 2011-2014.

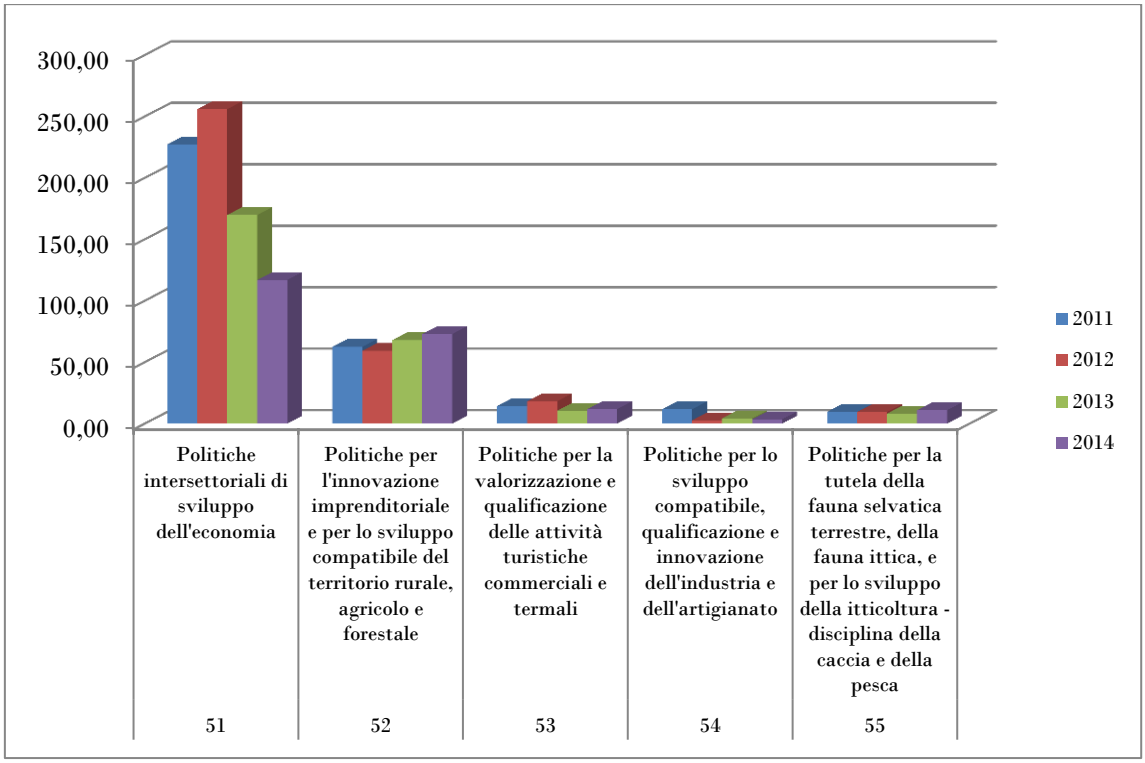
[11] Cap. 52492 "Fondo FEASR - PSR 2014/2020 - Anticipazioni ad enti per interventi infrastrutture".
[12] Cap. 52484 "Fondo FEASR - PSR 2014/2020 - Anticipazioni ad enti per interventi di prevenzione e ripristino da calamità naturali"
[13] Delibera Giunta regionale del 3 marzo 2014, n. 164; Delibera di Giunta regionale del 16 aprile 2014 n. 314.
[14] Cap. 52462 "Fondo di solidarietà nazionale - d.lgs 102/2004 - d.m. 18452 del 29/08/2011".
[15] Cap. 52470 "Fondo di solidarietà per emergenze climatiche - d.lgs 102/2004".

Fig. 1 - Andamento degli stanziamenti di spesa per funzioni obiettivo - quadriennio 2011-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

Fig. 2 - Andamento degli impegni di spesa per funzioni obiettivo - quadriennio 2011-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

La tabella successiva evidenzia per singola funzione obiettivo, l'andamento e la suddivisione degli impegni tra spese correnti e spese di investimento.

Tab. 4 - Strategia Economica - Impegni di spesa per funzione obiettivo nel quadriennio 2011-2014. (in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO			Impegni				% sul totale				Variazioni		
			2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
			a	b	c	d					(b-a)/a	(c-b)/b	(d-c)/c
51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	Spese correnti	21,4	20,82	22,86	18,67	9,42%	8,14%	13,46%	15,97%	-2,71%	9,80%	-18,35%
		Spese c/capitale	205,85	235,1	146,95	98,20	90,58%	91,87%	86,54%	84,03%	14,21%	-37,49%	-33,17%
		Totale	**227,25**	**255,91**	**169,82**	**116,87**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**12,61%**	**-33,64%**	**-31,18%**
52	Politiche per l'innovazione imprend. e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale	Spese correnti	27,76	24,78	31,27	17,28	44,47%	41,84%	46,04%	23,71%	-10,73%	26,19%	-44,74%
		Spese c/capitale	34,65	34,46	36,66	55,61	55,53%	58,16%	53,98%	76,29%	-0,55%	6,38%	51,69%
		Totale	**62,42**	**59,23**	**67,92**	**72,89**	**100,00%**	**100,00%**	**100,01%**	**100,00%**	**-5,11%**	**14,67%**	**7,32%**
53	Politiche per la valorizz.ne e qualificazione delle attività turistiche commerciali e termali	Spese correnti	1,16	2,39	1,01	2,35	8,00%	13,16%	9,63%	19,98%	106,03%	-57,74%	132,34%
		Spese c/capitale	13,23	15,77	9,48	9,40	92,00%	86,84%	90,37%	80,02%	19,20%	-39,89%	-0,88%
		Totale	**14,38**	**18,16**	**10,49**	**11,74**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**26,29%**	**-42,24%**	**11,95%**
54	Politiche per lo sviluppo compatibile, qualificazione innovazione indust. e artigianato	Spese correnti	2,5	1,65	0,79	0,79	21,39%	60,66%	18,29%	22,28%	-34,00%	-52,12%	-0,63%
		Spese c/capitale	9,19	1,08	3,53	2,74	78,61%	39,34%	81,71%	77,72%	-88,25%	226,85%	-22,43%
		Totale	**11,69**	**2,72**	**4,32**	**3,52**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**-76,73%**	**58,82%**	**-18,44%**
55	Politiche per la tutela della fauna selvatica terr., ittica per lo sviluppo della itticolturadisciplina della caccia e pesca	Spese correnti	8,02	5,86	7,37	6,87	83,54%	62,14%	90,10%	63,07%	-26,93%	25,77%	-6,74%
		Spese c/capitale	1,58	3,57	0,81	4,02	16,46%	37,86%	9,90%	36,93%	125,95%	-77,31%	396,86%
		Totale	**9,6**	**9,43**	**8,18**	**10,90**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**-1,77%**	**-13,26%**	**33,22%**
SPESE CORRENTI			60,84	55,5	63,3	45,95	18,70%	16,06%	24,28%	21,28%	-8,78%	14,05%	-27,41%
SPESE C/CAPITALE			264,5	289,98	197,43	169,97	81,30%	83,94%	75,72%	78,72%	9,63%	-31,92%	-13,91%
TOTALE STRATEGIA ECONOMICA			**325,34**	**345,48**	**260,73**	**215,92**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**6,19%**	**-24,53%**	**-17,19%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconti.

La scomposizione degli impegni della strategia economica evidenzia una maggior quota di impegni per investimenti (169,97 milioni) rispetto a quelli di parte corrente (45,95 milioni). La già rilevata riduzione degli impegni complessivi della strategia economica, nell'esercizio 2014 (da 270,73 milioni nel 2013 a 215,92 milioni nel 2014 -17,19 per cento) si distribuisce tra gli investimenti (-27,46 milioni, pari a -13,91 per cento) e la parte corrente (-17,35 milioni, pari al-27,41 per cento).

La spesa per investimenti, che nel 2014 rappresenta il 78,72 per cento della spesa complessiva della strategia, è pertanto quella che subisce la contrazione maggiore; flette in particolare la funzione "Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia" (51), che, nell'arco del quadriennio, vede dimezzarsi gli impegni di spesa in conto capitale.

La funzione "Politiche per l'innovazione imprenditoriale e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale" (52), a fronte di un incremento del 7,32 per cento degli impegni complessivi, registra una diminuzione degli impegni destinati alla spesa

corrente del 44,74 per cento, da cui dipende in larga misura il decremento degli impegni di spesa corrente della strategia.

Le funzioni "Politiche per la valorizzazione e qualificazione delle attività turistiche commerciali e termali" (53), che presenta un incremento degli impegni correnti del 132,34 per cento, e "Politiche per la tutela della fauna selvatica terrestre, ittica per lo sviluppo della itticoltura disciplina della caccia e pesca" (55), i cui impegni in conto capitale crescono del 396,86 per cento rispetto al 2013, incidono solo marginalmente sulla composizione della spesa della strategia, poiché ciascuna funzione rappresenta in termini di impegni appena il 5 per cento di quelli complessivi della strategia.

2.2. La classificazione economica della spesa

La classificazione degli impegni per componenti economico-funzionali, in base ai dati SIOPE, mostra che l'attuazione della strategia è affidata, in larga parte, a soggetti diversi dall'amministrazione regionale, ai quali vengono trasferite le risorse finanziarie.

Tab. 5 - Composizione della spesa della strategia economica. (in milioni)

codice Siope	Tipologia di spesa	Impegni				% sul totale impegni				Variazioni %		
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014
10200	Personale	0,48	1,35	1,8	1,53	0,15%	0,39%	0,69%	0,71%	181,25%	33,33%	-14,91%
10300	Acquisto di beni e prestazioni di servizi	20,05	15,98	12,04	9,08	6,16%	4,63%	4,62%	4,21%	-20,30%	-24,66%	-24,57%
10500	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	35,24	32,74	43,5	30,07	10,83%	9,48%	16,68%	13,93%	-7,09%	32,86%	-30,86%
10600	Trasferimenti correnti ad altri soggetti	5,05	5,33	5,48	5,12	1,55%	1,54%	2,10%	2,37%	5,54%	2,81%	-6,54%
10800	Imposte e tasse	0,02	0,09	0,12	0,09	0,01%	0,03%	0,05%	0,04%	350,00%	33,33%	-22,46%
10900	Oneri straordinari della gestione corrente	-	0	0,35	0,05		0,00%	0,13%	0,02%			-86,17%
20100	Investimenti fissi	1,83	0,38	1,73	1,24	0,56%	0,11%	0,66%	0,58%	-79,23%	355,26%	-28,09%
20200	Trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche	183,76	234,69	132,42	90,77	56,48%	67,94%	50,79%	42,04%	27,72%	-43,58%	-31,45%
20300	Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	49,7	32,09	56,55	73,85	15,28%	9,29%	21,69%	34,20%	-35,43%	76,22%	30,59%
20400	Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	2,26	17,44	5,43	3,00	0,69%	5,05%	2,08%	1,39%	671,68%	-68,86%	-44,75%
20500	Concessioni di crediti e anticipazioni	26,96	5,37	1,3	1,04	8,29%	1,55%	0,50%	0,48%	-80,08%	-75,79%	-19,85%
20800	Altre spese in conto capitale				0,07				0,03%			
Totale		**325,35**	**345,46**	**260,73**	**215,93**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**6,18%**	**-24,53%**	**-17,18%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

Nel 2014 i trasferimenti di risorse correnti (voce 10500) e in conto capitale (voce 20200) ad amministrazioni pubbliche rappresentano quasi il 56 per cento del totale degli impegni assunti. Entrambe le voci si riducono di circa il 30 per cento rispetto al precedente esercizio, mentre in aumento risultano i trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti

(voce 20300), in particolare i trasferimenti alle imprese (voce 20302) che crescono del 30,59 per cento. Si tratta, peraltro, degli impegni in anticipazione del POR FERS 2014/2020, già evidenziati nella funzione obiettivo 51[16].

Anche le spese per l'acquisto di beni e servizi presentano un tasso di decremento costante nel triennio (-20; -24; -24 per cento sono infatti le riduzioni tra un esercizio e l'altro).

3. I soggetti attuatori

Dei pagamenti complessivi erogati dalla Regione Toscana nel corso dell'esercizio 2014 a valere sulla strategia economica, il 69,59 per cento è rappresentato da trasferimenti verso le Amministrazioni locali[17]. Queste ultime rappresentano pertanto i principali soggetti pubblici attuatori delle politiche regionali in materia economica.

In particolare, i flussi finanziari effettivi (pagamenti complessivi in conto competenza ed in conto residui) erogati dalla Regione al comparto delle Amministrazioni locali nel corso dell'esercizio 2014 risultano pari a 185,839 milioni, a fronte di pagamenti complessivamente erogati nell'ambito della strategia per 267,051 milioni (compresi i pagamenti in c/residui).

Tra le Amministrazioni locali, le principali destinatarie dei trasferimenti sono l'Agenzia regionale toscana erogazioni in agricoltura (Artea), che riceve risorse per 167,8 milioni, seguita dall'Agenzia di promozione economica della Toscana (Apet) e dalle Unioni di comuni.

I dati sono esposti nella tabella seguente.

[16] Cap. 51675 e 51676.

[17] L'elenco delle Amministrazioni Locali, individuato dall'Istat ai sensi dell'art. 1, c. 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, come sottosettore delle Amministrazioni Pubbliche secondo l'impianto classificatorio del Sec 2010, è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 210 del 10 settembre 2014.

Tab. 6 - Amministrazioni locali beneficiarie di trasferimenti per la Strategia economica. Pagamenti totali 2014. (in euro)

Tipologia Ente beneficiario	Pagamenti totali 2014
Artea- agenzia regionale toscana erogazioni in agricoltura	167.771.663
Agenzia di promozione economica della toscana*	6.416.000
Unioni di comuni	4.331.633
Artigiancredito toscano consorzio fidi della P.M.I. Soc.cooperativa	2.083.270
Amministrazioni provinciali	1.895.274
Comuni	1.630.629
Società terre regionali toscane	715.000
Città metropolitana di Firenze	560.556
I.r.p.e.t.	290.000
Camere di commercio	91.000
Università	31.000
Ambiti territoriali caccia	11.922
Altre regioni	9.297
Comitato di gestione ambito territoriale di caccia	2.203
Totale complessivo	**185.839.447**
Pagamenti totali della strategia	**267.051.385**
% Trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali su pagamenti totali della strategia	**69,59%**

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

La quasi totalità dei pagamenti erogati nel corso del 2014 al comparto delle Amministrazioni locali è destinata ad Artea, agenzia che svolge le funzioni di organismo pagatore per la liquidazione dei fondi europei, nonché ulteriori funzioni attribuitele dalla Regione quali, tra l'altro, quella di organismo intermedio nell'ambito di specifici programmi regionali e europei.

L'agenzia risulta beneficiaria di trasferimenti complessivi per 167,8 milioni, che sono destinati per 101,8 milioni alle politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia (funzione obiettivo 51) e per 53,6 milioni alle politiche per l'innovazione imprenditoriale e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale (funzione obiettivo 52). Le rimanenti funzioni obiettivo (nn. 53 e 54, riferite alle attività turistiche, commerciali e termali e alle attività di caccia e pesca) assorbono complessivamente circa 12,3 milioni.

Il complesso dei pagamenti erogati a favore di Artea è in aumento rispetto al 2013 (che aveva fatto registrare pagamenti per 127,5 milioni); tale aumento è il risultato dei maggiori trasferimenti destinati a finanziare gli aiuti alle imprese per ricerca e sviluppo nei settori ad alta tecnologia, previsti nell'ambito del POR CreO FESR 2007-2013. I relativi pagamenti passano infatti da 16,7 milioni nel 2013 a 30 milioni nel 2014, e si riferiscono ad impegni assunti in esercizi precedenti il 2014, considerando sia la quota a carico di fondi

statali e comunitari che quella a carico della Regione. Tale tipologia di spesa rappresenta il principale trasferimento erogato ad Artea nel 2014.

Ulteriori risorse di importo rilevante sono state pure destinate all'Agenzia nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 (15 milioni), mentre i trasferimenti per le politiche di aiuti alle aggregazioni di imprese per progetti di ricerca e sviluppo (anch'essi previsti nel POR CreO) ammontano a 9,6 milioni, e le risorse messe a disposizione per il finanziamento di interventi di natura corrente nell'ambito del Piano regionale agricolo forestale (Praf) sono pari a 6,5 milioni.

I restanti trasferimenti risultano parcellizzati, e riferiti prevalentemente alle politiche di tutela del patrimonio boschivo previste nel Praf, alle misure di promozione del turismo sostenibile previste nel programma comunitario POR CreO, nonché agli interventi a favore delle aziende esercenti attività produttive finanziati con risorse del FAS 2007-2013. Al riguardo, va precisato che la maggior parte dei pagamenti suddetti sono erogati in conto residui, riferendosi ad impegni assunti negli esercizi precedenti.

Il secondo ente per ammontare di trasferimenti, nell'ambito della strategia economica, è rappresentato dall'Agenzia di promozione economica della Toscana (Apet), che riceve risorse per 6,4 milioni, in diminuzione rispetto al 2013 (8,3 milioni). Le principali risorse trasferite a tale ente si riferiscono, per 5 milioni, alle attività di cui al Programma annuale di promozione economica, finanziato con fondi regionali di natura corrente nell'ambito del Piano regionale dello sviluppo economico (Prse) 2012-2015. Il programma si propone di promuovere l'economia regionale, sostenere i processi di internazionalizzazione del sistema produttivo toscano e attrarre nuovi investimenti diretti, con particolare riferimento a quelli relativi ad attività industriali, manifatturiere e turistiche.

Inoltre, risorse di importo inferiore (4,3 milioni) vengono erogate a favore delle Unioni di comuni e sono destinate prevalentemente ad interventi di parte capitale per lo sviluppo delle aree montane, finanziati sia con fondi regionali (1,4 milioni), sia con fondi statali (1,2 milioni).

Si evidenzia infine un trasferimento verso Artigiancredito toscano (consorzio di garanzia per l'accesso al credito delle piccole e medie imprese), che riguarda spese per investimenti nelle infrastrutture e strutture complementari produttive delle industrie, secondo quanto previsto dal PRSE 2012-2015. Il trasferimento in oggetto, pari a 2 milioni, è stato impegnato nel 2013 e interamente pagato nel 2014.

4. L'analisi del rendiconto per piani e programmi

Nella tabella successiva si riporta la riclassificazione sulla base dei piani e programmi della strategia economica.

Tab. 7 – Piani e programmi regionali collegati alla strategia economica. Anno 2014. (in euro)

Piano/	Piano/programma	FO	Funzione obiettivo	Stanziamenti	impegni	Pagamenti	% sul totale stanziamenti	% sul totale impegni	Capacità di impegno	Velocità di pagamento
1100	Piano regionale di sviluppo economico	51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	121.732.157,57	69.066.304,42	19.978.079,04	35,14%		56,74%	28,93%
		53	Politiche per la valorizzazione e qualificazione delle attività turistiche commerciali e termali	17.322.441,57	10.975.589,49	441.525,66	5,00%		63,36%	4,02%
		54	Politiche per lo sviluppo compatibile, qualificazione e innovazione dell'industria e dell'artigianato	2.648.955,41	785.000,00	592.000,00	0,76%		29,63%	75,41%
TOTALE PRSE				**141.703.554,55**	**80.826.893,91**	**21.011.604,70**	**40,91%**	**37,43%**	**57,04%**	**26,00%**
1200	Piano regionale agricolo forestale	52	Politiche per l'innovazione imprenditoriale e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale	42.095.010,48	27.400.177,17	19.720.939,14	12,15%	12,69%	65,09%	71,97%
		55	Politiche per la tutela della fauna selvatica terrestre, della fauna ittica, e per lo sviluppo della itticoltura - disciplina della caccia e della pesca	7.604.526,75	7.585.213,88	4.528.461,50	2,20%	3,51%	99,75%	59,70%
TOTALE PRAF				**49.699.537,23**	**34.985.391,05**	**24.249.400,64**	**14,35%**	**16,20%**	**70,39%**	**69,31%**
1300	Piano di indirizzo generale integrato istruzione, formazione, lavoro	51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	5.821.039,06	4.400.915,19	4.149.678,18	1,68%	2,04%	75,60%	94,29%
1400	Piano della cultura	51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	20.000,00	19.994,58		0,01%	0,01%	99,97%	0,00%
2500	Piano regionale integrato infrastrutture e mobilita'	51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	1.000.000,00	47.531,20		0,29%	0,02%	4,75%	0,00%
3100	Piano sanitario e sociale integrato regionale	51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	-				0,00%		
3300	Piano regionale per la cittadinanza di genere	51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	897.076,00	881.074,60		0,26%	0,41%	98,22%	0,00%
4100	Piano integrato delle attivita' internazionali	51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	-						
4200	Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amm.ne elettronica e della societa' informaz. E conoscenza	51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	12.000.000,00	12.000.000,00		3,46%			
		52	Politiche per l'innovazione imprenditoriale e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale	2.300.000,00	2.300.000,00		0,66%			
TOTALE	**Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amm.ne elettronica e della società informaz. E conoscenza**			**14.300.000,00**	**14.300.000,00**		*4,13%*	**6,62%**	**100,00%**	**0,00%**
9999	Non afferente a piani/programmi ex art.10 l.r.49/99	51	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	58.480.869,94	30.451.457,32	10.723.411,09	16,88%	14,10%	52,07%	35,21%
		52	Politiche per l'innovazione imprenditoriale e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale	57.072.236,85	43.191.096,32	16.425.441,10	16,48%	20,00%	75,68%	38,03%
		53	Politiche per la valorizzazione e qualificazione delle attività' turistiche commerciali e termali	9.782.642,55	767.479,46	177.000,00	2,82%	0,36%	7,85%	23,06%
		54	Politiche per lo sviluppo compatibile, qualificazione e innovazione dell'industria e dell'artigianato	4.076.344,52	2.738.371,00		1,18%	1,27%	67,18%	0,00%
		55	Politiche per la tutela della fauna selvatica terrestre, della fauna ittica, e per lo sviluppo della itticoltura - disciplina della caccia e della pesca	3.557.815,37	3.312.479,32	102.664,13	1,03%	1,53%	93,10%	3,10%
TOTALE NON AFFERENTE A PIANI E PROGRAMMI				**132.969.909,23**	**80.460.883,42**	**27.428.516,32**	**38,39%**	**37,26%**	**60,51%**	**34,09%**
Totale complessivo				**346.411.116,07**	**215.922.683,95**	**76.839.199,84**	100,00%	**100,00%**	**62,33%**	**35,59%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati sistema informatico della Regione.

La strategia è attuata principalmente attraverso il Piano regionale di sviluppo economico (Prse) e il Piano regionale agricolo forestale (Praf), che rappresentano, insieme, oltre il 55 per cento delle risorse allocate. Dal confronto dei dati con il precedente esercizio emerge, in primo luogo, un complessivo definanziamento della strategia, considerato che nel 2013 gli stanziamenti ammontavano a 472 milioni, contro gli attuali 346 (-26,6 per cento). Il ridimensionamento è ancora più evidente per i due piani attuativi della strategia. Infatti gli stanziamenti a favore del Prse risultano praticamente dimezzati (dai 281,3 milioni del 2013 ai 141,7 del 2014) e quelli destinati alla realizzazione del Praf passano da 118,3 a 49,7 nello stesso periodo. Conseguentemente, il peso dei due programmi all'interno della strategia decresce, come accennato, dall'89 al 55 per cento.

Molto più marginale è il contributo della strategia a programmi che, per loro natura e finalità, sono compresi in altre strategie; in totale essi assorbono, nel 2014, stanziamenti della strategia economica per 22 milioni, pari al 6,4 per cento.

La parte degli stanziamenti non allocata in specifici piani e programmi ai sensi dell'art. 10 della l.r. n. 49/1999 rappresenta pertanto una quota importante, pari ad oltre il 38 per cento delle risorse e si riferisce in larga misura a finanziamenti comunitari.

Il definanziamento complessivo delle politiche di sostegno all'economia, ed in particolare dei programmi di intervento a prevalente finanziamento regionale, denota una progressiva erosione delle risorse disponibili, anche per la ristrettezza degli spazi finanziari consentiti dal Patto di stabilità, specie per gli investimenti, compensata solo in parte dal ricorso a risorse europee.

4.1. Il Piano regionale di sviluppo economico. Lo stato di avanzamento al 31 dicembre 2014.

Il Piano regionale di sviluppo economico (Prse), previsto dalla l.r. n. 35/2000[18], opera nell'ambito delle politiche definite dal Programma regionale di sviluppo (Prs) in materia di industria, artigianato, commercio, turismo, cooperazione e servizi. Esso si basa sugli indirizzi di legislatura espressi dal Prs 2011-2015 nell'area tematica "Competitività del sistema regionale e capitale umano" e sull'"Atto di indirizzo pluriennale in materia di ricerca e innovazione 2011-2015".

Il piano, approvato dal Consiglio regionale con delibera n. 59/2012, prevede 4 Assi principali d'intervento che individuano le politiche regionali nel campo degli aiuti

[18] "Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive"

all'economia. Nel 2014 il Piano regionale di sviluppo economico ha assorbito circa il 41 per cento delle risorse della strategia economica in termini di stanziamenti definitivi di bilancio (era il 69 per cento nel 2013).

La tabella che segue mostra l'andamento finanziario complessivo del piano al 31 dicembre 2014, in rapporto alla gestione del solo 2014, in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti.

Tab. 8 - Prse 2012-2015. Avanzamento finanziario al 31/12/2014. (in euro)

Descrizione	Dati complessivi					Gestione 2014		
	Assegnazioni Regionali	Impegni	Pagamenti	Impegni/ Assegnazioni	pagamenti /impegni	Impegni	Pagamenti	Pagamenti/ Impegni
	1	2	3	2/1	3/2	4	5	5/4
ASSE 1 - Il sistema regionale delle politiche industriali	419.337.760	320.777.312	173.965.664	76,50%	54,23%	41.777.893	14.445.023	34,68%
ASSE 2 - Internazionalizzazione, promozione e attrazione investimenti	54.694.612	33.154.810	30.119.480	60,62%	90,84%	8.700.828	6.550.828	75,29%
ASSE 3 - Turismo, commercio e terziario	137.024.640	111.674.632	33.680.420	81,50%	30,16%	32.701.633	5.530.976	16,91%
ASSE 4 - Assistenza tecnica	14.624.432	8.407.919	3.763.598	57,49%	44,76%	1.982.220	148.986	34,58%
T O T A L E	**625.681.472**	**474.014.688**	**241.529.168**	**75,76%**	**50,95%**	**85.162.574**	**26.675.813**	**31,32%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati monitoraggio strategico 2014[19].

Complessivamente, dall'attivazione del piano, sono stati impegnati 474 milioni, pari al 75,8 per cento delle risorse stanziate. Come già rilevato, nel 2014 si assiste però ad una consistente diminuzione degli impegni (pari, complessivamente, a poco più di 85 milioni), specie se commisurati a quelli assunti nel biennio 2012-2013 (circa 422 milioni, e dunque in media oltre 210 milioni all'anno).

Il calo è presumibilmente da riconnettersi, da un lato al progressivo esaurimento della programmazione europea del ciclo 2007-2013, e dall'altro alla minore disponibilità di risorse regionali causata dai vincoli del patto di stabilità. Anche l'indice relativo ai pagamenti (che si attesta, nel 2014, al 31 per cento, come media tra gli assi del piano) è in calo rispetto all'analogo valore da esso assunto fino al 31 dicembre 2013 (50,95 per cento), e conferma la crescente difficoltà nel reperire adeguati spazi finanziari.

Le risorse impegnate cumulativamente al 31 dicembre 2014 sono state destinate per 321 milioni agli interventi dell'Asse 1 "Il sistema regionale delle politiche industriali"; per 33,2 milioni all'Asse 2 "Internazionalizzazione, promozione e attrazione investimenti"; 111,7

[19] I dati finanziari risultano parzialmente divergenti da quelli esposti alla tabella 1, con particolare riferimento agli impegni ed ai pagamenti 2014, in quanto questi ultimi fanno riferimento alle funzioni obiettivo, mentre la tabella 8 riporta impegni e pagamenti per assi d'intervento.

sono stati invece impegnati per l'Asse 3 "Turismo, commercio e terziario"; 8,4 milioni finanziano infine le attività dell'Asse 4 "Assistenza tecnica" (v. tabella 8).

Le risorse impegnate nell'Asse 1 includono 183 milioni di risorse POR CreO FESR e 58 milioni di risorse PAR FAS (si tratta delle risorse già evocate nel capitolo sui fondi europei). Tra gli impegni più rilevanti, si segnalano 164 milioni destinati al sostegno alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione (RSI); 48 milioni impegnati per aree da destinare a insediamenti produttivi e infrastrutture per il trasferimento tecnologico; 52 milioni per interventi di ingegneria finanziaria; 23 milioni per acquisto di servizi per l'innovazione ed il trasferimento tecnologico; 27,5 milioni per il sostegno ai programmi di sviluppo delle PMI industriali, artigiane e cooperative.

Inoltre 64 milioni sono stati destinati alle infrastrutture per la competitività' e sostenibilità' del turismo, commercio e terziario sotto l'Asse 3 e 28,3 milioni agli interventi di internazionalizzazione e promozione economica sotto l'Asse 2 (comprese le spese di funzionamento di Toscana Promozione).

Quanto all'andamento finanziario del piano con riferimento ai singoli Assi, l'Asse 1 – "Il sistema regionale delle politiche industriali" registra alla fine del 2014 un grado di realizzazione cumulativo del 76,5 per cento, peraltro ottenuto prevalentemente negli esercizi precedenti, poiché nel 2014 risultano impegni per 41,8 milioni. Occorrerà pertanto accelerare le procedure di spesa per attuare il restante 25 per cento della programmazione entro la scadenza del piano.

La realizzazione delle azioni di cui all'Asse 2 – "Internazionalizzazione, promozione e attrazione investimenti" prosegue nel 2014 con impegni per circa 8,7 milioni, che portano il totale a oltre 33 milioni (quasi il 61 per cento della dotazione finanziaria, pari a 54,7 milioni). L'Asse resta comunque quello a più ridotto grado di realizzazione, il che si spiega con la constatazione che è anche l'Asse con la maggiore incidenza di risorse regionali rispetto a quelle statali e comunitarie (oltre il 90 per cento), come mostra la tabella 8.

L'Asse 3 – "Turismo, commercio e terziario" è quello più performante a livello di risorse impegnate, sia nel 2014 che nel periodo precedente di gestione del piano. Attraverso l'impegno di quasi 33 milioni si raggiunge infatti, nell'anno in corso, la soglia dell'81,5 per cento delle risorse attivate. Particolarmente evidente è lo scarto tra l'indice di pagamento dell'Asse (75,29 per cento), rispetto alla media di tutti gli assi nel 2014 (31,32 per cento).

Infine l'Asse 4 – "Assistenza tecnica" registra impegni, nel 2014, per quasi 2 milioni, giungendo a superare il 57 per cento della realizzazione alla fine del terzo anno di programmazione.

I pagamenti di competenza subiscono un consistente rallentamento nel 2014 rispetto al precedente biennio di gestione del piano con riferimento a tutti gli assi del piano, calando dai 10 ai 20 punti percentuali[20].

Il Prse manifesta una decisa prevalenza di stanziamenti alimentati da risorse non regionali.

La tabella che segue riporta la distribuzione delle risorse del Prse per fonte di finanziamento, mostrando anche l'indice di capacità d'impegno delle risorse allocate per ogni Asse d'intervento. I dati disponibili sono quelli al 31/12/2013.

Tab. 9 - Prse 2012-2015 - Fonti di finanziamento e capacità d'impegno al 31 dicembre 2013.

Descrizione	Risorse regionali		Risorse Stato e U.E.	
	Incidenza sul totale	Capacità impegno	Incidenza sul totale	Capacità impegno
ASSE 1 - Il sistema regionale delle politiche industriali	37,4%	34,8%	62,6%	86,8%
ASSE 2 - Internazionalizzazione, promozione e attrazione investimenti	90,4%	48,8%	9,6%	80,7%
ASSE 3 - Turismo, commercio e terziario	45,5%	41,2%	54,5%	73,8%
ASSE 4 - Assistenza tecnica	53,9%	56,7%	46,1%	36,5%
Totale	**43,2%**	**38,9%**	**56,8%**	**83,3%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati monitoraggio Prse al 31/12/2013.

Le risorse regionali finanziano prevalentemente l'Asse 2, relativo agli aiuti all'internazionalizzazione ed alla promozione degli investimenti (per oltre il 90 per cento) oltre all'Asse 4 – Assistenza tecnica, mentre l'Asse 1, quello con maggiori finanziamenti, è dotato di risorse non regionali (essenzialmente POR CreO FESR e PAR FAS) per quasi il 63 per cento.

Quanto agli impegni, la tabella mostra indicatori decisamente più bassi per le risorse regionali, in media pari al 39 per cento, contro l'83 per cento di capacità d'impegno degli stanziamenti finanziati da Stato e U.E.

[20] Il decremento maggiore si rileva per l'Asse 1 (dal 54,23 al 34,68 per cento); quello più contenuto per l'Asse 4 (per il quale la velocità di pagamento cala invece dal 44,76 al 34,58 per cento).

Il generale decremento di risorse che interessa, come detto, la strategia e, nello specifico, anche il Prse, si manifesta, per quest'ultimo, anche con una decisa prevalenza di risorse non regionali negli stanziamenti e, ancor di più, negli impegni. Ciò dimostra, da un lato la diminuzione delle risorse regionali a disposizione per il finanziamento della strategia e, dall'altro la scarsa capacità d'impegno dovuta alle crescenti difficoltà indotte dai vincoli del patto di stabilità.

4.2. Il PRAF

Nell'ambito della strategia economica il 14,35 per cento delle risorse è destinato all'attuazione del Piano regionale agricolo forestale (Praf).

Il Praf, approvato con Delibera di Consiglio Regionale 24 gennaio 2012, n. 3, in attuazione della legge regionale 24 gennaio 2006, n. 1 recante la "Disciplina degli interventi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale", costituisce lo strumento programmatorio unitario per la realizzazione delle politiche economiche agricole e di sviluppo rurale, intese quale insieme dei comparti agricolo e zootecnico, della pesca marittima e delle acque interne, dell'acquacoltura, della caccia, e delle foreste. Esso ha pertanto assorbito al proprio interno i numerosi strumenti di programmazione settoriale vigenti nella precedente programmazione (Piano Agricolo Regionale 2008 - 2010 - Par, Programma Forestale Regionale 2007 - 2011 - Pfr, Piano faunistico venatorio 2007 – 2010 - Pfvr, Piano per la pesca marittima e l'acquacoltura 2007 – 2010, Piano per la pesca nelle acque interne 2007 – 2012).

Il Piano si raccorda con gli strumenti di programmazione previsti dalla normativa europea, in particolare con il Programma di Sviluppo Rurale (Psr), e con gli strumenti di programmazione nazionale e interregionale, costituendo uno strumento di coordinamento per i piani e programmi degli enti locali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale, anche ai fini dell'accesso ai finanziamenti regionali.

Il piano definisce una serie di misure e azioni attraverso le quali si perseguono tre obiettivi generali e diciannove obiettivi specifici, individuati dal Consiglio Regionale e riportati nella successiva tabella.

Tab. 10 - Praf - Obiettivi generali e obiettivi specifici.

Obiettivo generale	Obiettivo specifico
Migliorare la competitività del sistema agricolo, forestale, agroalimentare e del Settore ittico mediante l'ammodernamento, l'innovazione e le politiche per le filiere e le infrastrutture	1.1 Promuovere le innovazioni, le sperimentazioni, i progetti pilota, la ricerca e il loro trasferimento
	1.2 Sviluppare le filiere regionali
	1.3 Migliorare e ammodernare le strutture e le infrastrutture aziendali e interaziendali
	1.4 Difendere le colture e gli allevamenti dalle avversità
	1.5 Promuovere i servizi alle imprese, le attività di consulenza aziendale, divulgazione, informazione ed animazione
	1.6 Semplificazione amministrativa, informatizzazione e sostenibilità istituzionale
	1.7 Favorire la diversificazione e la riconversione dei pescatori verso altre attività produttive esterne al settore della pesca
	1.8 Rafforzare la filiera foresta - legno
	1.9 Migliorare le condizioni socio - economiche degli addetti
Valorizzare gli usi sostenibili territorio rurale e conservare biodiversita agraria e forestale	2.1 Promuovere le innovazioni, le sperimentazioni, i progetti pilota, la ricerca e illoro trasferimento
	2.2 Promuovere e valorizzare le tecniche ecologicamente compatibili e le produzioni OGM free
	2.3 Migliorare, gestire e conservare il patrimonio genetico e la biodiversità vegetale e animale
	2.4 Valorizzare e tutelare i prodotti e le attività produttive toscane
	2.5 Contribuire all'attenuazione dei cambiamenti climatici e dei loro effetti
	2.6 Migliorare la "*governance*" del sistema pesca
	2.7 Tutelare l'ambiente
	2.8 Promuovere l'uso sociale del bosco e delle attività agricole
Valorizzare il patrimonio agricolo forestale regionale	3.1 Promuovere le innovazioni, le sperimentazioni, i progetti pilota, la ricerca e il loro trasferimento
	3. 2 Valorizzare il patrimonio agricolo forestale regionale

Fonte: Praf.

Le misure e gli interventi definiti nel Praf si articolano in cinque macro-sezioni programmatiche (Sezione A: Agricoltura e Zootecnia; Sezione B: Pesca marittima e acquacoltura; Sezione C: Gestione faunistico-venatoria; Sezione D: Foreste; Sezione E: Pesca acque interne), le cui modalità di attuazione sono definite dalla Giunta Regionale con propria deliberazione annuale.

Inoltre, è prevista la possibilità di stanziare apposite risorse per l'attuazione di nuovi interventi non individuati nell'ambito del Piano approvato dal Consiglio, laddove si verifichino situazioni non prevedibili o emergenziali che, per la loro stessa natura, richiedono tempi rapidi di risposta.

Ciò è accaduto nel 2014; il documento annuale di programmazione del Praf, approvato a settembre 2014[21], è stato infatti preceduto da alcune delibere assunte dalla Giunta regionale[22] per il finanziamento di azioni urgenti, al fine di garantire la continuità di servizi essenziali o per rispettare scadenze di contratti in essere. Con la delibera di Giunta 16 aprile 2014, n. 317, sono stati assegnati 7,08 milioni, di cui 5,63 milioni destinati alla sezione D "Foreste" (in particolare alle misure "Interventi pubblici forestali", "Previsione, prevenzione e lotta agli incendi boschivi", "Cura e gestione del patrimonio agricolo forestale regionale").

La successiva delibera di Giunta 12 maggio 2014, n. 390 ha attivato ulteriori misure e azioni, che in taluni casi hanno apportato modifiche alle schede di attuazione già approvate dalla Giunta nel documento di attuazione del 2013[23], aggiornando le risorse complessivamente attivate a 8,36 milioni.

L'ultima delibera citata ha anche previsto, nell'ambito dell'azione relativa alla "Promozione dell'innovazione e trasferimento tecnologico nel settore agricolo forestale" risorse per 160 mila euro per l'attivazione di una specifica azione legata al cofinanziamento dei progetti di ricerca da utilizzare nell'ambito della partecipazione della Regione ad EXPO Milano 2015.

Tutti gli interventi citati sono stati ricompresi nel quadro finanziario del documento annuale di attuazione per il 2014[24], che definisce le risorse complessivamente destinate al Praf per l'esercizio 2014 in 57,53 milioni, di cui 48,13 milioni sul bilancio 2014 e la parte residuale in carico ad Artea, per avanzi di gestione del Praf relativi alle annualità 2012 e 2013 e del Piano agricolo regionale 2009-2012. La delibera sopracitata ripartisce in prima istanza 43,23 milioni[25] tra le varie azioni del piano, riservando poi, gli ulteriori 14,30 milioni a successive decisioni della Giunta legate a situazioni di emergenza e necessità. Con l'ultima modifica per l'anno 2014 si prevedono risorse per 43,8 milioni, di cui 9 milioni già nella disponibilità di Artea.

La tabella successiva dà conto delle risorse relative al Praf allocate nel bilancio 2014. L'attuazione del Praf avviene principalmente tramite la strategia economica e solo per

[21] Delibera di Giunta Regionale del 1° settembre 2014, n. 745
[22] Delibera di Giunta Regionale 16 aprile 2014, n. 317; delibera di Giunta Regionale 12 maggio 2014, n. 390; delibera di Giunta Regionale 16 aprile 2014, n. 522.
[23] Cfr. delibera Giunta regionale 1 luglio 2013, n. 538.
[24] Il cui quadro finanziario risulta più volte modificato dalle successive delibere di Giunta del 27 ottobre 2014 n. 916; 1° dicembre 2014 n .1104 e 22 dicembre 2014, n. 1268.
[25] L'importo risulta modificato da ultimo dalla delibera di Giunta del 22-12-2014 n.1268, a 43,804 milioni.

una quota residuale, pari a 3,88 milioni, tramite la strategia istituzionale (con riferimento a quest'ultima, si tratta di impegni per spese correnti relative al finanziamento dei servizi per la lotta agli incendi boschivi e per il supporto alla sala operativa unificata permanente e ad iniziative di comunicazione).

Gli impegni a valere sulla strategia economica riguardano in particolare le seguenti sezioni: Agricoltura e zootecnia, 6,4 milioni; Pesca marittima e acquacoltura, 1,2 milioni; Gestione faunistico-venatoria, 5,4 milioni; Foreste, 18,3 milioni; Pesca nelle acque interne, 629 mila euro; Interventi imprevisti e urgenti, 1,7 milioni; Cofinanziamento altri Piani, 1 milione.

Tab. 11 - Praf - Suddivisione delle risorse nelle strategie. Anno 2014. (in milioni)

Strategia	Funzione obiettivo (codice)		Upb	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Velocità di pagamento
Strategia economica	52	Politiche per l'innovazione imprenditoriale e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale	521	8,34	7,03	4,24	84,31%	60,23%
			522	5,30	1,34	1,22	25,37%	91,07%
			523	7,87	7,79	5,76	99,01%	73,96%
			524	20,59	11,23	8,50	54,56%	75,67%
		Totale		**42,10**	**27,40**	**19,72**	**65,09%**	**71,97%**
	55	Politiche per la tutela della fauna selvatica terrestre, della fauna ittica, e per lo sviluppo della itticoltura - disciplina della caccia e della pesca	551	5,73	5,73	3,59	100,00%	62,65%
			553	0,96	0,95	0,94	99,05%	99,37%
			554	0,92	0,91	-	98,91%	0,00%
		Totale		**7,60**	**7,59**	**4,53**	**99,75%**	**59,70%**
TOTALE STRATEGIA ECONOMICA				**49,70**	**34,99**	**24,25**	**70,39%**	**69,31%**
Strategia istituzionale	11	Sviluppo sistema autonomie locali e difesa del cittadino	113	3,73	3,73	3,36	100,00%	90,01%
		Totale		**3,73**	**3,73**	**3,36**	**100,00%**	**90,01%**
	13	Attività istituzionale	133	0,15	0,15	0,13	97,86%	85,66%
		Totale		**0,15**	**0,15**	**0,13**	**97,86%**	**85,66%**
TOTALE STRATEGIA ISTITUZIONALE				**3,88**	**3,88**	**3,48**	**99,92%**	**89,84%**
TOTALE COMPLESSIVO PRAF				**53,58**	**38,86**	**27,73**	**72,53%**	**71,36%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sistema informatico Regione.

LA STRATEGIA CULTURALE E FORMATIVA

Sommario: 1. Premessa. - 2. I dati del rendiconto. - 2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014. - 2.2. La classificazione economica della spesa. - 3. I soggetti attuatori. - 4. I piani della strategia culturale. - 4.1. Il Pigi. Le novità normative. - 4.2. Lo stato di attuazione del Pigi. - 4.3. L'agenzia regionale per il diritto allo studio (A.R.D.S.U.). - 5. Il piano della cultura 2012/2015. - 5.1. Premessa. - 5.2. I progetti regionali. - 5.2.1. Il sistema bibliotecario. La struttura esistente e gli interventi di potenziamento. - 5.2.2. Gli interventi per le biblioteche, gli archivi e la tutela del patrimonio bibliografico. - 5.2.3. Qualificazione dell'offerta museale. Valorizzazione dei musei ai fini dello sviluppo locale e del turismo. Interventi attuativi per il 2014. Progetti regionali e locali. - 5.2.4. Altri interventi di valorizzazione e qualificazione dell'offerta museale.

1. Premessa

La strategia culturale, o sarebbe meglio denominarla formativo-culturale, costituisce un elemento caratteristico nelle scelte allocative della Regione Toscana.

Se infatti questa relazione deve segnalare come gli stanziamenti si siano ridotti dai quasi 532 milioni del 2011 ai 410 del 2014, non si può non prendere le mosse dal fatto che si tratti pur sempre di somme assai importanti, rilevanti anche nel confronto relativo con altre regioni. In termini finanziari si tratta di quasi 1,4 miliardi di impegni nel quadriennio 2011-2014; in termini di pagamenti effettivamente erogati, si tratta di oltre 638 milioni nello stesso periodo.

Tali importi esprimono scelte politiche del tutto coerenti con la dotazione infrastrutturale di beni culturali, istituzioni, tradizioni, centri di produzione intellettuale di cui gode la Toscana, e appaiono coerenti altresì anche con l'obiettivo di sviluppare i segmenti più elevati del mercato turistico, e di elevare la qualità del capitale umano della forza lavoro regionale, al fine di migliorare la produttività totale dei fattori.

Il dettato statutario della Regione dedica significativamente al tema della formazione e della cultura le due prime lettere dell'articolo 4 denominato "finalità principali". Infatti, alla lettera a) il diritto al lavoro, e alla tutela della dignità del lavoratore è connesso direttamente al tema della sicurezza, ma anche a quello dell'"istruzione, alla formazione permanente, alla conoscenza". Alla lettera b), alla promozione del diritto al pluralismo dell'informazione, segue il diritto "all'accesso alla cultura come bisogno individuale e valore collettivo".

Nel concreto, la Regione Toscana si è caratterizzata negli ultimi anni per una scelta di fondo del tutto peculiare nel contesto nazionale. Essa ha investito principalmente la creazione di un sistema integrato di formazione, istruzione, ricerca e mercato del lavoro che ha assorbito una parte significativa delle risorse dedicate alla strategia. Il Pigi (Piano di indirizzo generale integrato in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) è il programma pluriennale che appunto si propone la costruzione del sistema integrato e nel triennio 2012-2014 ha visto già impegnate risorse per 803,73 milioni.

All'interno di questa scelta strategica ne è stata fatta una ulteriore, che differenzia la Toscana, ovvero quella di puntare sul sostegno capillare al diritto allo studio universitario negli atenei toscani. Si tratta di scelte fondate sui dati economici e sui bisogni sociali. Da una parte, si prende atto di una quota di laureati sulla popolazione non ottimale; dall'altra, si punta a creare situazioni di eccellenza per studenti meritevoli ma non dotati delle risorse finanziarie necessarie. Le politiche di diritto allo studio universitario hanno condotto anche all'istituzione di una tassa di scopo ed alla scelta di gestire direttamente, con un'agenzia di proprietà regionale, tutti i servizi per gli studenti (alloggi, mense, borse di studio e servizi di orientamento), privilegiando, pertanto, la scelta da parte della Regione di una gestione integralmente pubblica.

La Toscana risulta essere la seconda regione in Italia per l'offerta di posti letto con 4.607 rispetto ai 7.644 della Lombardia (che però opera con strutture private), dotazione che rappresenta, in ogni caso, quasi il doppio della capacità del Lazio e più di Emilia Romagna (3.350) e Marche (3.436). Della dotazione di posti letto gestita dall'agenzia regionale per il diritto allo studio universitario (Ardsu), 2.679 posti letto sono in immobili di proprietà; 1.083 in affitto, 845 in concessione da enti. I costi unitari di gestione annui del posto letto sono in riduzione da 3.315 euro nel 2013 ai 3.200 circa nel 2014, segnalando uno sforzo di efficientamento ben motivato da un sistema che presenta costi di gestione significativi. In materia di mense universitarie, la Toscana è invece leader nazionale tra le regioni italiane con 3.749.800 pasti erogati per 85 mila studenti circa, contro i 2.605.000 pasti circa erogati dalla regione Lombardia e 1,3 milioni del Lazio.

In questa sede, si è proceduto all'analisi di taluni contratti di affido delle mense e punti di ristoro su cui si sono rilevate criticità in materia di proroghe e di espletamento delle procedure di gara. Nell'ambito di tali gestioni, solo 9 sono direttamente gestite da Ardsu. Il contraddittorio con l'ente, in particolare con le direzioni generali competenti, si è svolto

in un clima di grande collaborazione anche nello scambio documentale, laddove si sono attuati primi approfondimenti a campione, anche in materia di procedure di affidamenti e di aspetti contrattuali.

Concludendo la presente premessa con una considerazione sull'articolazione interna della strategia, appare significativo che nella generale riduzione delle risorse disponibili, quelle dedicate alla funzione obiettivo 61 ovvero "promozione del sistema integrato istruzione-formazione-lavoro" si siano ridotte del 6,5 per cento, meno dunque delle risorse impegnate nella funzione obiettivo 63 "valorizzazione e tutela della cultura" che si è ridotta del 21,5 per cento.

2. I dati del rendiconto

2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel quadriennio 2011-2014

L'analisi finanziaria che segue prende in esame, per ciascuna funzione obiettivo, in serie storica 2011-2014: le spese della gestione di competenza in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti; l'andamento delle spese correnti e in conto capitale; la scomposizione delle risorse che finanziano la strategia.

La strategia culturale e formativa incide sul bilancio regionale 2014, sia in termini di stanziamenti che di impegni per circa il 3 per cento (al netto delle contabilità speciali); il medesimo indice calcolato anche al netto della spesa sanitaria si assesta per gli stanziamenti al 14,81 per cento, per gli impegni al 9,96 per cento.

Nel 2014 le risorse destinate in bilancio alla strategia culturale ammontano a 409,75 milioni (erano 531,96 nel 2011, 460,14 nel 2012, 449,53 nel 2013), con un decremento dell'8,85 per cento rispetto al 2013, e un andamento nel quadriennio che ha visto ridurre gli stanziamenti afferenti la strategia di oltre il 22 per cento.

Di conseguenza anche gli impegni si presentano in costante riduzione; in particolare, rispetto al 2013 diminuiscono del 12,82 per cento (da 338,81 milioni nel 2013 a 295,37 milioni nel 2014), e di oltre il 25 per cento rispetto al 2011.

Nel 2014, l'indice relativo alla capacità di impegno della strategia pari al 72,09 per cento, risulta il più basso del quadriennio, resta comunque sufficientemente in linea con i precedenti esercizi, e rappresenta una buona performance rispetto alle altre strategie, collocandosi subito dopo la strategia sociale. Tale risultato è certamente connesso con la scelta di fondo assunta da tempo dall'ente regione, con atti normativi e gestionali, che

vede la spendita delle risorse dedicate a cultura e formazione tradursi prevalentemente in trasferimenti ad enti locali ed altri soggetti, e, in alcuni casi, ad agenzie regionali particolarmente attive che sfruttano a pieno gli strumenti concessi loro dall'autonomia di bilancio.

Nell'esercizio 2014 il rapporto tra pagamenti e impegni si assesta al 49,62 per cento, in miglioramento rispetto al biennio precedente (40,93 per cento nel 2013 e 38,51 per cento nel 2012), ma inferiore all'indice del 2011 (53,63 per cento).

Le tabelle che seguono riportano il quadro complessivo delle risultanze contabili e dei relativi indicatori, suddivisi per funzioni obiettivo.

Tab. 1 - Strategia culturale e formativa- Periodo 2011-2014 - Variazioni. (in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO		Stanziamenti				Impegni				Pagamenti			
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
61	Promozione del sistema integrato istruzione-formazione-lavoro	448,19	383,49	368,82	344,96	316,98	290,32	271,83	247,79	171,46	113,74	111,83	123,55
62	Qualità dei servizi sportivi e di tempo libero	3,04	5,20	4,84	5,21	3,04	5,19	3,05	5,20	0,70	1,02	0,43	0,24
63	Tutela e valorizzazione della cultura	80,73	71,45	75,87	59,58	77,73	67,84	63,93	42,38	41,15	25,16	26,41	22,75
Totale		**531,96**	**460,14**	**449,53**	**409,75**	**397,75**	**363,35**	**338,81**	**295,37**	**213,31**	**139,92**	**138,67**	**146,55**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Tab. 2 - Strategia culturale e formativa - Periodo 2011-2014 - Variazioni.

FUNZIONI OBIETTIVO		Variazioni % Stanziamenti			Variazioni % impegni			Variazioni % pagamenti		
		2012/2011	2013/2012	2014/2013	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2012/2011	2013/2012	2014/2013
61	Promozione del sistema integrato istruzione-formazione-lavoro	-14,44%	-3,83%	-6,47%	-8,41%	-6,37%	-8,84%	-33,66%	-1,68%	10,48%
62	Qualità dei servizi sportivi e di tempo libero	71,05%	-6,92%	7,67%	70,72%	-41,23%	70,42%	45,71%	-57,84%	-43,79%
63	Tutela e valorizzazione della cultura	-11,50%	6,19%	-21,48%	-12,72%	-5,76%	-33,70%	-38,86%	4,97%	-13,84%
Totale		**-13,50%**	**-2,31%**	**-8,85%**	**-8,65%**	**-6,75%**	**-12,82%**	**-34,41%**	**-0,89%**	**5,68%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.

Tab. 3 - Strategia culturale e formativa - Indicatori Finanziari 2011-2014.

FUNZIONI OBIETTIVO		Indice di capacità di impegno				Indice di velocità di pagamento			
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
61	Promozione del sistema integrato istruzione-formazione-lavoro	70,72%	75,70%	73,70%	71,83%	54,09%	39,18%	41,14%	49,86%
62	Qualità dei servizi sportivi e di tempo libero	100,00%	99,81%	63,02%	99,74%	23,03%	19,65%	14,10%	4,65%
63	Tutela e valorizzazione della cultura	96,28%	94,95%	84,26%	71,14%	52,94%	37,09%	41,31%	53,69%
Totale		**74,77%**	**78,97%**	**75,37%**	**72,09%**	**53,63%**	**38,51%**	**40,93%**	**49,62%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti.
Eventuali differenze sono dovute ad arrotondamenti.

L'analisi delle risorse destinate alle singole funzioni-obiettivo evidenzia, nel 2014, una riduzione generale degli stanziamenti rispetto al precedente esercizio, con un'unica eccezione rappresentata dalla funzione obiettivo "Qualità dei servizi sportivo e tempo libero"(62), i cui stanziamenti crescono del 7,67 per cento; si tratta, però, di un incremento marginale in quanto la funzione rappresenta in termini di stanziamenti solo l'1,23 per cento delle risorse complessive della strategia. Il confronto tra i dati di bilancio del 2014 e del 2013, evidenzia un incremento delle risorse in molti capitoli di spesa afferenti la funzione, ma lo scostamento che determina la variazione dipende sostanzialmente da un nuovo capitolo di bilancio 62019 "Contributi straordinari per interventi su impiantistica sportiva. Spese d'investimento", i cui impegni ammontano a 0,824 milioni.

La funzione registra un incremento degli impegni di spesa per investimento diretti alla realizzazione di interventi di impiantistica sportiva[1] e delle opere previste nel "Piano regionale per la promozione della cultura e della pratica dell'attività sportiva e motorio-ricreativa"[2]. In linea con l'andamento tendenziale del quadriennio, gli stanziamenti risultano quasi completamente impegnati, con un rapporto relativo alla capacità di impegno superiore al 99 per cento, di contro i pagamenti effettuati sono ridottissimi (0,24 milioni), determinando un indice di velocità di pagamento del 4,65 per cento.

Nel 2014, le risorse allocate nelle restanti funzioni "Promozione del sistema integrato, istruzione e formazione-lavoro" (61) e "Tutela e valorizzazione del cultura" (63) si riducono rispettivamente in termini di stanziamenti del 6,47 per cento e del 21,48 per cento, con riferimento agli impegni, invece dell'8,84 per cento e del 33,70 per cento.

Nel 2014, la funzione obiettivo "Promozione del sistema integrato, istruzione e formazione-lavoro" (61) mostra una riduzione di impegni in valore assoluto di 23,86 milioni (da 271,83 milioni nel 2013 a 247,79 milioni nel 2014), derivante da una serie di variazioni di segno opposto intervenute in molti capitoli di spesa afferenti alla funzione. Tali variazioni sono determinate, da una parte dalla diminuzione di risorse inerenti alla realizzazione di interventi del ciclo di programmazione europea 2007-2013, e dall'altra dalle nuove risorse allocate in capitoli di bilancio di nuova istituzione e destinate ad anticipare l'avvio del nuovo ciclo di programmazione europea 2014-2020.

[1] Cap. 62018 "Misure straordinarie di sostegno all'impiantistica sportiva. spese di investimento" e cap. 62019 "Contributi straordinari per interventi su impiantistica sportiva. Spese d'investimento".
[2] Cap. 62003 "Finanziamento per la promozione della cultura e della pratica delle attività motorie - interventi di investimento".

Lo scostamento negativo riguarda i capitoli 61359[3], 61360[4], 61361[5](i cui stanziamenti e impegni, nel 2013, risultavano complessivamente pari a 68,16 milioni, mentre nel 2014 si riducono drasticamente a 66 mila euro). Si tratta di trasferimenti destinati all'esercizio delle funzioni attribuite alle Amministrazioni provinciali, Circondari e Ardsu. La riduzione è in parte compensata, come già indicato, da impegni assunti su nuovi capitoli di gestione del POR FSE 2014-2020, per interventi legati all'attuazione del Programma di Garanzia Giovani 2014-2015, che prevede misure di accompagnamento al lavoro, apprendistati, tirocini, ecc., e per anticipazioni di fondi da parte della Regione, allo scopo di dare continuità alle politiche settoriali di sviluppo in essere o in fase di avvio, nelle more della definizione dei programmi europei.

Inoltre, un'altra cospicua variazione in diminuzione riguarda il capitolo 61023[6], i cui impegni riferiti a trasferimenti ad Ardsu per spese di gestione si riducono da 26,97 milioni del 2013 a 16,40 milioni nel 2014. Lo scostamento risulta neutralizzato dall'assegnazione e dall'impegno di 10,57 milioni assunto sul capitolo 61700[7],sempre a favore di Ardsu.

Si segnalano, inoltre, alcune delle principali variazioni in aumento registrate nel 2014 rispetto al precedente esercizio sui seguenti capitoli:

- capitolo 61024 "Borse di studio e prestiti d'onore - finanziamento statale" che nell'esercizio in esame registra impegni per 27,27 milioni a fronte di stanziamenti per 44,98 milioni (gli impegni erano 17,56 milioni nel 2013 a fronte di stanziamenti per 27,42 milioni);
- capitolo 61471 "Finanziamento del piano investimenti dell'"Azienda regionale per il diritto allo studio universitario (Ardsu)", i cui impegni nel 2014 sono pari a 9 milioni (erano 1 milione nel 2013);
- capitolo 61499 "Fondo incentivazione contratti di solidarietà" che nel 2014 registra un incremento di 5 milioni, rimpegni nel 2014 per 14 milioni mentre nel 2013 presenta impegni per 9,00.

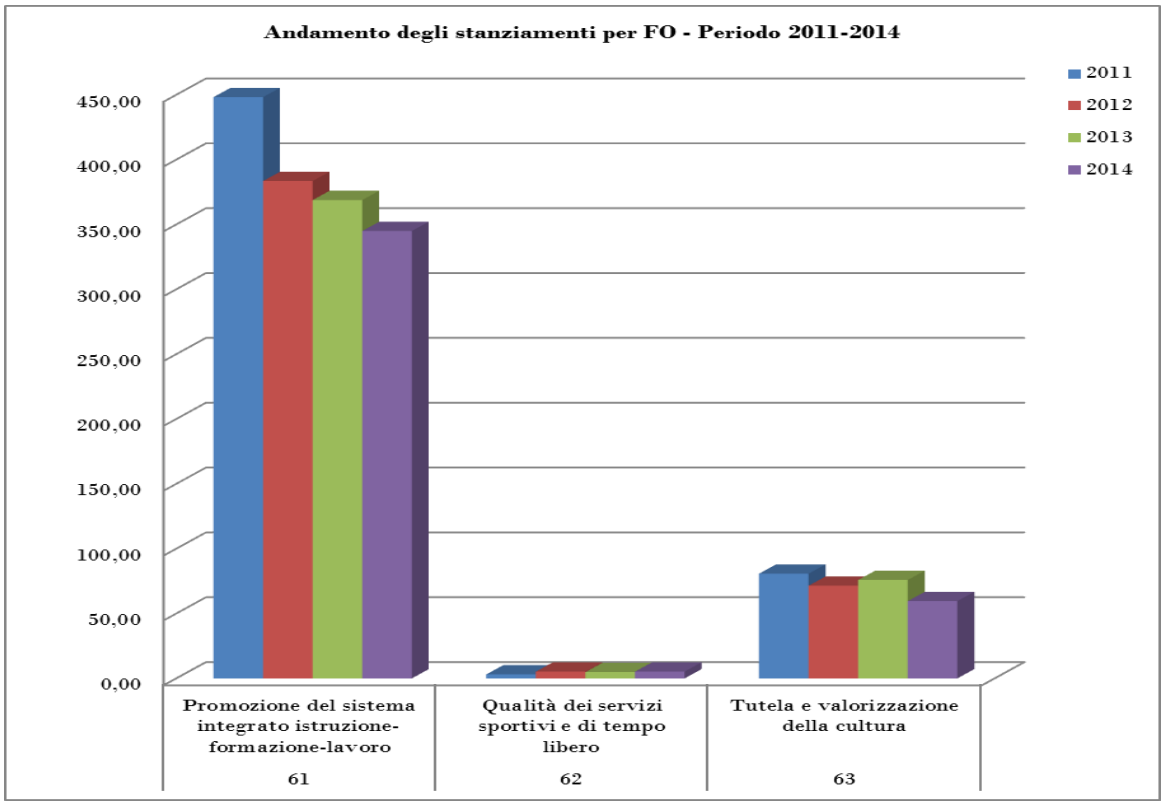
L'indice relativo alla capacità di impegno della funzione 61 resta sempre oltre il 70 per cento nel quadriennio, anche se nel triennio 2012-2014 si riduce costantemente, passa dal

[3] Cap. 61359 "POR OB.2 FSE 2007-2013 - Funzioni conferite alle amministrazioni provinciali, circondari e Ardsu (azienda reg.le diritto allo studio universitario) quota regione".
[4] Cap. 61360 POR OB.2 FSE 2007-2013 - Funzioni conferite alle amministrazioni provinciali, circondari e Ardsu (azienda reg.le diritto allo studio universitario) quota Stato".
[5]Cap. 61361 "POR OB.2 FSE 2007-2013 - Funzioni conferite alle amministrazioni provinciali, circondari e Ardsu (Azienda reg.le diritto allo studio universitario)- quota UE".
[6] Cap. 61023 "Finanziamento Azienda regionale d.s.u.-Spese per gestione ordinaria".
[7] Cap. 61700 "Contributi regionali per borse di studio e servizi aggiuntivi agli studenti".

75,70 per cento del 2012 al 73,70 per cento nel 2013, per raggiungere il 71,83 per cento nel 2014, valore di un punto percentuale superiore a quello registrato nel 2011 (70,72 per cento). Il rapporto tra impegni e pagamenti migliora sensibilmente nel triennio 2012-2014 e raggiunge una percentuale del 49,86 per cento.

Infine, anche per gli impegni della funzione obiettivo "Tutela e valorizzazione della cultura"(63), nel 2014, si rileva una riduzione in valore assoluto di 16,29 milioni (da 63,93 milioni nel 2013 a 42,38 milioni nel 2014) rispetto al 2013, determinata da una serie di variazioni, tra le quali la principale riguarda il capitolo 63198[8], che nel 2013 presentava impegni pari a 15,35 milioni volti a finanziare gli interventi destinati alla realizzazione del Nuovo teatro dell'opera di Firenze, a fronte del quale nel 2014 manca del tutto lo stanziamento. Il rapporto tra stanziamenti e impegni registra una costante riduzione nel quadriennio, dal 96,28 per cento del 2011 si riduce al 71,14 per cento del 2014. L'indice di velocità di pagamento della funzione nell'esercizio in esame, pari al 53,64 per cento, migliora rispetto al biennio 2012-2013 in conseguenza della forte riduzione degli impegni.

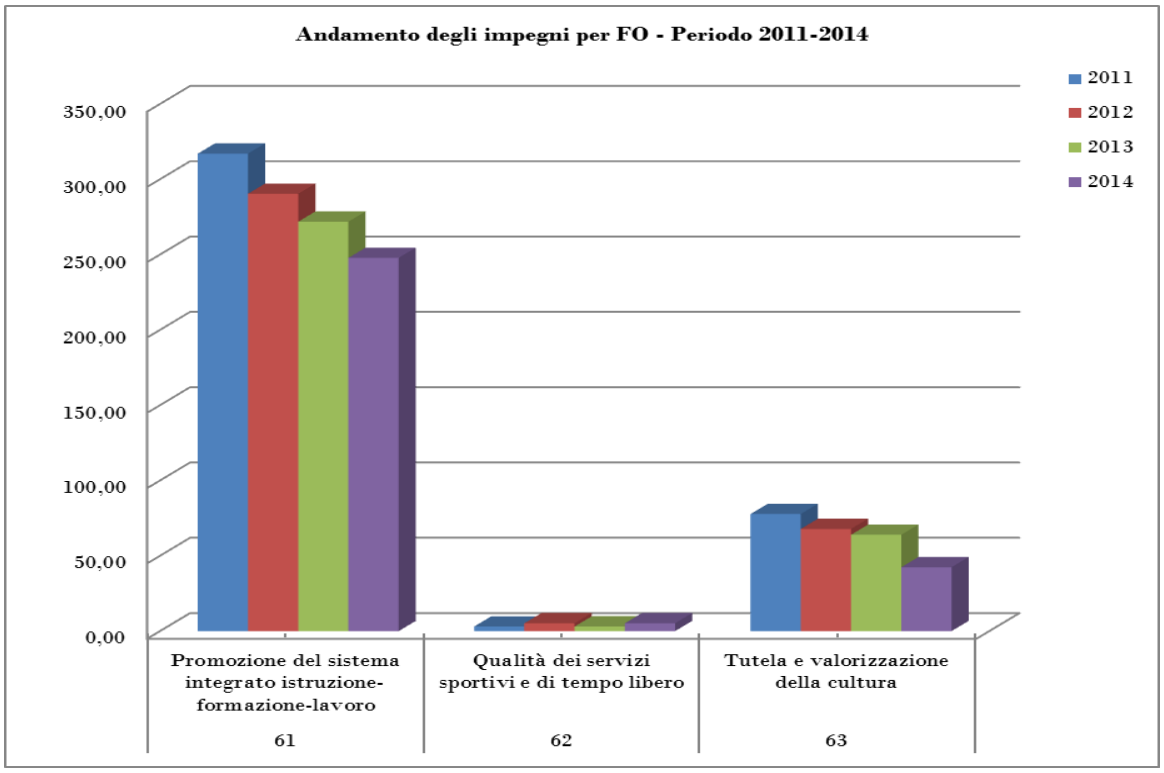
Fig. 1 - Strategia culturale e formativa - Andamento degli stanziamenti per funzioni obiettivo - quadriennio 2011-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconti.

[8] Cap. 63198 "FAS 2007/2013 linea 2.8.3 - Realizzazione nuovo parco della musica e della cultura di Firenze - del. Cipe 166/2007".

Fig. 2 - Strategia culturale e formativa - Andamento degli impegni per funzioni obiettivo - quadriennio 2011-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconti.

La tabella successiva evidenzia per singola funzione obiettivo, l'andamento e la suddivisione degli impegni tra spese correnti e d'investimento.-

Tab. 4 - Strategia Culturale - Impegni di spesa per funzione obiettivo nel quadriennio 2011-2014.

FUNZIONI OBIETTIVO			Impegni				% sul totale				Variazioni		
			2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
			a	b	c	d					(b-a)/a	(c-b)/b	(d-c)/c
61	Promozione del sistema integrato istruzione-formazione-lavoro	Spese correnti	293,69	263,68	258,5	226,17	92,65%	90,82%	95,10%	91,27%	-10,22%	-1,96%	-12,51%
		Spese c/capitale	23,29	26,64	13,33	21,62	7,35%	9,18%	4,90%	8,73%	14,41%	-49,96%	62,20%
		Totale	**316,98**	**290,32**	**271,83**	**247,79**	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	-8,41%	-6,37%	-8,84%
62	Qualità dei servizi sportivi e di tempo libero	Spese correnti	1,04	0,82	0,64	0,88	34,21%	15,77%	20,98%	16,95%	-21,35%	-22,26%	37,64%
		Spese c/capitale	2	4,37	2,41	4,32	65,79%	84,23%	79,02%	83,05%	118,52%	-44,85%	79,13%
		Totale	**3,04**	**5,19**	**3,05**	**5,20**	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	70,67%	-41,29%	70,42%
63	Tutela e valorizzazione della cultura	Spese correnti	27,36	25,42	30,56	28,69	35,19%	37,47%	47,80%	67,69%	-7,07%	20,23%	-6,12%
		Spese c/capitale	50,37	42,42	33,36	13,69	64,81%	62,53%	52,20%	32,31%	-15,79%	-21,35%	-58,95%
		Totale	**77,73**	**67,84**	**63,93**	**42,38**	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	-12,72%	-5,76%	-33,70%
SPESE CORRENTI			322,09	289,92	289,70	255,74	80,98%	79,79%	85,51%	86,58%	-9,99%	-0,07%	-11,72%
SPESE C/CAPITALE			75,66	73,43	49,10	39,63	19,02%	20,21%	14,49%	13,42%	-2,94%	-33,13%	-19,28%
TOTALE STRATEGIA CULTURALE			**397,75**	**363,35**	**338,81**	**295,37**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**-8,65%**	**-6,75%**	**-12,82%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconti.

Come appare evidente, la strategia culturale formativa presenta una maggior quota di impegni di parte corrente (86,58 per cento), rispetto a quelli di parte capitale (13,42 per cento). Nel 2014, gli impegni si riducono complessivamente del 12,82 per cento rispetto al precedente esercizio; la parte corrente dell'11,72 per cento, gli investimenti di oltre il 19 per cento, confermando l'andamento tendenziale del quadriennio 2011-2014 che, sebbene con percentuali di scostamento assai diverse, non registra incrementi.

La funzione 61 "Promozione del sistema integrato istruzione-formazione-lavoro" mantiene all'incirca inalterato nel quadriennio il rapporto della spesa corrente rispetto al totale degli impegni della funzione, sempre oltre il 90 per cento; la spesa in conto capitale manifesta un andamento erratico, in particolare nel 2013 l'incidenza degli impegni per investimenti sul totale risultano i più bassi del quadriennio (4,90 per cento).

La composizione degli impegni relativi alla funzione obiettivo "Tutela e valorizzazione della cultura" (63), nel quadriennio 2011-2014, mostra un costante incremento degli impegni di parte corrente, con una incidenza sul totale che si assesta, nel 2014, al 67,69 per cento contro il 32,31 per cento di impegni in conto capitale; percentuali che rappresentano una inversione rispetto alle tendenze registrate nel 2011. Tale ribaltamento nelle scelte allocative a favore della spesa corrente, rispetto a un iniziale favore per interventi in conto capitale, meriterebbe approfondimento per verificare se si tratti di un cambiamento nelle scelte strategiche di settore oppure una maggiore sensibilità a eventi e interventi per sostenere un settore in fase di enorme ristrettezze di fonti di finanziamento.

Al momento, la funzione 62 risulta l'unica composta in modo prevalente da impegni per investimenti, con una percentuale pari all'83,05 per cento sul totale complessivo della funzione, ma, come già indicato, si tratta di importi minori che incidono marginalmente sulla composizione degli impegni complessivi della strategia.

2.2. La classificazione economica della spesa

La classificazione economica degli impegni, effettuata sulla base dei codici SIOPE mostra che l'attuazione della strategia culturale e formativa è in larga misura affidata a soggetti diversi dall'amministrazione regionale.

Tab. 5 - Composizione della spesa della strategia culturale e formativa. (in milioni)

codice SIOPE	Tipologia di spesa	Impegni				% sul totale impegni				Variazioni %		
		2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2012/ 2011	2013/ 2012	2014 2013
10200	Personale	0,05	0,08	0,3	0,32	0,01%	0,02%	0,09%	0,11%	60,00%	275,00%	6,67%
10300	Acquisto di beni e prestazioni di servizi	5,59	6,28	6,32	6,1	1,40%	1,73%	1,87%	2,07%	12,34%	0,64%	-3,48%
10500	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	253,23	216,11	212,57	178,33	63,67%	59,48%	62,74%	60,38%	-14,66%	-1,64%	-16,11%
10600	Trasferimenti correnti ad altri soggetti	63,22	67,44	70,49	70,92	15,90%	18,56%	20,81%	24,01%	6,68%	4,52%	0,61%
10800	Imposte e tasse	-	-	0,02	0,02	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	100,00%	0,00%
10900	Oneri straordinari della gestione corrente	-	-	-	0,05	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	
20100	Investimenti fissi	1,09	1,56	0,45	3,29	0,27%	0,43%	0,13%	1,11%	43,12%	-71,15%	631,11%
20200	Trasferimenti in conto capitale amministrazioni pubbliche	70,11	64	41,07	30,7	17,63%	17,61%	12,12%	10,39%	-8,71%	-35,83%	-25,25%
20300	Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	-	0,4	-	2,1	0,00%	0,11%	0,00%	0,71%	100,00%	-100,00%	
20500	Concessioni di crediti e anticipazioni	4,47	7,47	7,58	3,54	1,12%	2,06%	2,24%	1,20%	67,11%	1,47%	-53,30%
Totale		**397,75**	**363,35**	**338,81**	**295,37**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**-8,65%**	**-6,75%**	**-12,82%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconti.

Nel 2014 la Regione ha effettuato trasferimenti di risorse correnti (10500) e in conto capitale (20200) ad amministrazioni pubbliche per il 70,77 per cento degli impegni complessivamente assunti. Nel 2014 gli impegni relativi ai trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche costituiscono il 60,38 per cento degli impegni della strategia, tali impegni registrano una riduzione del 16,11 per cento rispetto al 2013 (da 212,57 milioni a 178,33 milioni).

Anche i trasferimenti ad amministrazioni pubbliche per investimenti registrano una progressiva riduzione nell'arco temporale esaminato (2011-2014); tra il 2011 e 2012 diminuiscono dell'8,71 per cento; tra il 2012 e il 2013 del 35,83 per cento; tra il 2013 e il 2014 del 25,25 per cento.

Nel quadriennio l'andamento dei trasferimenti ad altri soggetti si presenta in costante crescita per la parte corrente, anche se nel biennio 2013-2014 il dato sembra consolidarsi assestandosi su valori pressoché analoghi (70,49 milioni nel 2013, 70,92 milioni nel 2014).

Le spese per acquisto di beni e servizi si riducono leggermente rispetto al precedente esercizio (-3,48 per cento), ma incidono in misura maggiore sul totale degli impegni (2,07 per cento nel 2014 contro l'1,87 per cento nel 2013).

3. I soggetti attuatori

Considerando i pagamenti complessivi afferenti alla strategia culturale e formativa effettuati dalla Regione Toscana nel corso dell'esercizio 2014, si evidenzia come il 75,49 per cento degli stessi sia rappresentato da trasferimenti [9] alle Amministrazioni locali[10].

Tale approfondimento viene effettuato al fine di individuare i principali soggetti pubblici attuatori delle politiche regionali in materia culturale e formativa, nonché le diverse tipologie di risorse utilizzate per il perseguimento delle singole politiche. Al riguardo, vengono analizzati i flussi finanziari effettivi (pagamenti complessivi in conto competenza ed in conto residui) erogati dalla Regione al comparto delle Amministrazioni locali nel corso dell'esercizio 2014. Non sono ricompresi, pertanto, i trasferimenti ad imprese e ad altri beneficiari privati non attuatori di politiche regionali.

Tra le Amministrazioni locali, spiccano per importanza, in termini di ammontare di pagamenti ricevuti, le agenzie regionali Artea e Ardsu, che insieme ricevono risorse per 117,3 milioni, nonché il comparto degli enti locali (comuni, province e Città metropolitana di Firenze) che ricevono risorse regionali per 124,3 milioni, di cui 72,8 milioni destinati alle province, 31,9 milioni ai comuni e 19,6 alla Città metropolitana di Firenze, come risulta dai dati riportati nella tabella seguente.

[9] Il 70,77 per cento degli impegni, come già ricordato.

[10] L'elenco delle Amministrazioni Locali, così come individuato dall'Istat ai sensi dell'art. 1, c. 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, è inteso come sotto settore delle Amministrazioni Pubbliche, secondo l'impianto classificatorio del Sec 2010, ed è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 210 del 10 settembre 2014.

Tab. 6 - Amministrazioni locali beneficiarie di trasferimenti per la strategia culturale e formativa.

(in euro)

Tipologia ente beneficiario	Pagamenti totali 2014
Amministrazioni provinciali	72.783.602
Azienda reg.le per il diritto allo studio universitario*	63.433.915
Artea- agenzia regionale toscana erogazioni in agricoltura	53.925.559
Comuni	31.855.977
Città metropolitana di Firenze	19.611.123
Università	6.633.810
Unioni di comuni	6.361.774
Consorzio prov.le per l'istituto musicale P.Mascagni	500.000
Istituti musicali	400.000
Biblioteche	263.743
Scuole di formazione superiori	254.219
I.r.p.e.t.	104.300
Consorzio Lamma	59.500
Opificio delle pietre dure	20.000
Estav ente per i servizi tecnico amm.vi area vasta	14.400
Enti parco	13.000
Azienda Usl	12.600
Accademia di belle arti	12.000
Azienda ospedaliera	7.200
Regione Umbria	5.400
Consorzi di bonifica	3.600
Gabinetto scient/lett.g.p.vieusseux	3.040
Autorità di bacino	1.800
Societa' della salute	1.800
Terre regionali toscane	1.500
TOTALE COMPLESSIVO	**256.283.861**
Pagamenti totali della strategia	**339.512.913**
% Trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali su pagamenti totali della strategia	**75,49%**

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

In particolare, le risorse destinate agli enti locali, rappresentati da comuni, province e Città metropolitana di Firenze, complessivamente pari a 124,3 milioni, rappresentano quasi la metà del complesso dei trasferimenti al comparto delle Amministrazioni locali.

Le principali risorse trasferite a tali enti riguardano il finanziamento delle spese correnti di cui al Programma operativo regionale (POR), obiettivo 2, finanziato attraverso il Fondo sociale europeo (FSE 2007-2013). Tali risorse sono destinate a politiche di sostegno all'occupazione, di miglioramento della qualità e produttività del lavoro, di promozione dell'inserimento sociale, attraverso specifiche azioni (l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori; l'integrazione sociale, attraverso l'inclusione delle persone svantaggiate e il contrasto alle discriminazioni all'interno del mercato del lavoro), nonché a politiche di potenziamento del capitale umano ed alla creazione di reti di partenariati

internazionali e interregionali, favorendo la mobilità su scala internazionale delle persone, sia per motivi di lavoro che di studio.

Considerando sia la quota finanziata dalla Regione, che quella finanziata da risorse statali e comunitarie, il complesso dei trasferimenti erogati nel 2014, in termini di pagamenti, per le politiche sopra descritte, ammonta a 51,8 milioni; i principali destinatari sono rappresentati dalla Città metropolitana di Firenze (8,2 milioni) seguita dalle amministrazioni provinciali di Livorno (7,7 milioni) e di Arezzo (6,3 milioni).

Sussistono inoltre trasferimenti nell'ambito della nuova programmazione di cui al Programma operativo regionale (POR) 2014/2020, finalizzati a politiche di istruzione e formazione professionale, destinati alle province per complessivi 9,5 milioni.

Ulteriori risorse trasferite agli enti locali riguardano quelle destinate all'occupazione dei disabili, pari a 8,8 milioni, comprensivi anche della quota coperta da finanziamenti statali, nonché le risorse finalizzate a interventi educativi per l'infanzia e per l'adolescenza, destinati a comuni e unioni di comuni per complessivi 12 milioni, nell'ambito delle politiche di promozione del sistema integrato istruzione-formazione-lavoro di cui alla l.r. n. 32/2002.

I principali enti locali destinatari di risorse regionali nell'ambito della strategia in oggetto sono rappresentati dalla Città metropolitana di Firenze, che riceve pagamenti per complessivi 19,6 milioni, seguita dalle province di Livorno (13,5 milioni) e di Arezzo (10,1 milioni), mentre la provincia destinataria di minori pagamenti nel 2014 risulta essere Pisa (5,2 milioni).

Tra i comuni, si evidenziano i trasferimenti erogati a favore del comune di Firenze (pari a complessivi 4,4 milioni), seguito dai comuni di Prato (3,4 milioni) e di Siena (1,1 milioni). tali trasferimenti sono destinati in prevalenza, oltre che agli interventi educativi per l'infanzia e l'adolescenza sopra descritti, a spese di parte capitale, finanziate con risorse statali, di cui all'accordo di programma quadro per i beni e le attività culturali, stipulato con il Ministero dei beni e delle attività culturali e finalizzato a sostenere la conoscenza, la conservazione, la fruizione, la valorizzazione e la promozione dei beni, delle attività e dei servizi culturali nel territorio regionale toscano.

Oltre agli enti locali, i principali soggetti attuatori della presente strategia sono rappresentati da due organi della Regione stessa, ovvero l'Azienda regionale per il diritto allo studio universitario (Ardsu), che risulta beneficiaria di trasferimenti per circa 63,4

milioni, e l'Agenzia regionale toscana erogazioni in agricoltura (Artea), destinataria di trasferimenti per circa 59,3 milioni.

Le principali risorse trasferite ad Ardsu riguardano in particolare il finanziamento delle borse di studio e prestiti d'onore, per cui sono stati erogati pagamenti, nel corso del 2014, pari a 45,9 milioni, di cui 30 milioni finanziati con risorse statali e 15,9 milioni con risorse regionali. Tale importo è in notevole aumento rispetto al 2013, anno in cui l'ammontare complessivamente erogato per le medesime finalità ammontava a 25,3 milioni. Per quanto riguarda, invece, le spese di gestione ordinaria dell'agenzia, queste subiscono una notevole diminuzione rispetto al 2013[11], in termini di pagamenti complessivamente erogati (8 milioni nel 2014 a fronte di 26,9 milioni).

Le risorse destinate all'agenzia hanno pertanto subìto una variazione in termini di destinazione; variazione caratterizzata dall'incremento dei fondi destinati al finanziamento di borse di studio e prestiti d'onore, in parte compensata dalla diminuzione delle risorse destinate alle spese di funzionamento dell'agenzia stessa.

La seconda agenzia regionale che riceve risorse regionali di ammontare rilevante è rappresentata da Artea. L'agenzia, che svolge le funzioni di organismo pagatore riconosciuto per la liquidazione dei fondi europei, nonché specifiche funzioni ad essa attribuite dalla Regione quali, tra l'altro, quella di organismo intermedio nell'ambito di specifici programmi regionali e comunitari, risulta beneficiaria di trasferimenti per complessivi 53,9 milioni; importo, quest'ultimo, in notevole aumento rispetto al 2013 (33 milioni).

Le principali risorse vengono erogate nell'ambito del fondo di incentivazione dei contratti di solidarietà previsto in relazione alle politiche regionali di sostegno al lavoro, con pagamenti pari a 14 milioni nel 2014 a fronte di 10 milioni nel 2013. Inoltre, ulteriori 10,5 milioni si riferiscono a spese di investimento per la realizzazione del Nuovo teatro dell'opera di Firenze, finanziate con risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS 2007-2013). Queste ultime risorse riguardano impegni riferiti ad esercizi pregressi, ma ancora in corso di erogazione.

Sono presenti, poi, trasferimenti ad Artea per circa 9,8 milioni destinati ad interventi di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio naturale e culturale nei contesti urbani, nell'ambito delle politiche di promozione del turismo sostenibile previste nel programma comunitario POR CREO (obiettivo Competitività Regionale e Occupazione) 2007-2013.

[11] In termini di impegni 16,4 milioni nel 2014 a fronte di 26,9 milioni nel 2013.

Tali interventi, la cui attuazione è prevista all'interno del Piano regionale della cultura, rappresentano spese di parte capitale finanziate con fondi statali e comunitari nell'ambito del FESR 2007-2013, e riguardano impegni presi in esercizi precedenti per i quali i pagamenti sono ancora in corso. Artea, a sua volta, riversa i trasferimenti ricevuti agli enti privati o pubblici, compresi gli enti locali, che hanno partecipato agli specifici bandi emanati dalla Regione.

Infine, sussistono trasferimenti verso le università per un ammontare pari, nel 2014, a circa 6,6 milioni, che consistono in particolare in trasferimenti alle Università di Firenze, Pisa e Siena. Tali fondi sono riferiti prevalentemente a indagini, ricerche e creazioni di reti per il trasferimento del capitale umano, nonché a politiche di formazione e sostegno alla ricerca, nell'ambito del POR, obiettivo 2, finanziato attraverso il Fondo sociale europeo (Fse 2007-2013).

Le unioni di comuni, a loro volta, assorbono risorse per quasi 6,4 milioni, destinate a spese correnti per l'esercizio delle funzioni loro conferite, sempre nell'ambito del POR, obiettivo 2, nonché per interventi educativi per l'infanzia e l'adolescenza.

4. I piani della strategia culturale

4.1. Il Pigi. Le novità normative

Le politiche perseguite dalla Regione in tema di educazione, istruzione, orientamento e formazione professionale sono determinate dalla l.r. 26 luglio 2002, n. 32 recante "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro", che, è stata modificata nel corso del 2014 con l.r. 14 ottobre 2014, n. 59, con l'intenzione di riordinare le funzioni in tale materia, secondo le previsioni della l. 7 aprile 2014, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni".

Tale intervento ha configurato, un assetto parziale di competenze di settore da compiersi con la l.r. 3 marzo 2015, n. 22[12], di riordino delle funzioni provinciali, scaturente da un accordo in sede di Conferenza unificata.

Le disposizioni della l.r. n. 59/2014 relative alla materia istruzione, quindi, ridefiniscono parzialmente l'assetto della materia in funzione di adeguamenti a leggi nazionali ed alla

[12] Recante "Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alla l.r. n. 32/2002, alla l.r. n. 67/2003, alla l.r. n. 41/2005, alla l.r. n. 68/2011 e alla l.r. n. 65/2014".

sentenza della Corte costituzionale n. 309/2010[13]; l'obiettivo della legge, in tema di formazione professionale, è quello di rendere i percorsi formativi maggiormente ancorati a obiettivi occupazionali: a tale finalità si riconducono sia la previsione della presenza ordinaria di esperienze di lavoro all'interno di percorsi formativi, sia la previsione di una premialità a favore di organismi formativi, correlata al raggiungimento di risultati occupazionali. In particolare:

- vengono individuate forme di rappresentanza delle istituzioni scolastiche per assicurarne la partecipazione alla definizione della programmazione regionale in materia;
- viene disciplinata l'anagrafe regionale degli studenti per governare i processi connessi all'istruzione e alla formazione;
- vengono definiti, per dare organicità alla programmazione dell'offerta formativa, indirizzi per la realizzazione degli interventi a carattere strategico in ambiti produttivi prioritari per lo sviluppo dell'economia regionale, degli interventi rispondenti ai fabbisogni territoriali del sistema produttivo e alla domanda individuale di singoli e imprese, finalizzati all'occupazione;
- vengono previste, per finalizzare la formazione agli obiettivi occupazionali, misure premianti l'efficacia dei percorsi realizzati in relazione al raggiungimento di risultati occupazionali, a favore degli organismi formativi, così come esperienze di stage in contesti lavorativi;
- viene introdotta la valutazione dei risultati raggiunti, anche con riferimento agli esiti occupazionali dei percorsi formativi realizzati, quale criterio per l'accreditamento degli organismi formativi;
- viene prevista la realizzazione di un sistema di banche dati integrate che permettano la tracciabilità dei percorsi di studio e lavoro dei cittadini;
- viene istituito un catalogo regionale dell'offerta formativa e introdotte disposizioni tese a rendere conoscibile il successo formativo degli interventi realizzati;
- viene istituito il sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP), con percorsi di qualifica realizzati sia all'interno degli istituti professionali di stato, che nell'ambito dell'offerta regionale di formazione professionale, al fine di realizzare l'integrazione tra scuola, formazione e lavoro e contrastare la dispersione scolastica;

[13] La sentenza n. 309/2010 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 13, c. 2 e 3, della l.r. 26 luglio 2002, n. 32, come sostituito dall'art. 3 della l.r. 5 novembre 2009, n. 63, perché in violazione di norme generali sull'istruzione che devono essere dettate in via esclusiva dallo Stato (art. 117, secondo comma, lett. n, Cost.), e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

- viene promossa l'integrazione tra formazione e mondo del lavoro attraverso il rafforzamento della filiera tecnica e professionale, per aumentare le opportunità occupazionali dei giovani;
- viene, infine, prevista l'istituzione dell'Agenzia regionale del lavoro cui attribuire le funzioni che la l.r. n. 32/2002 precedentemente attribuiva alle province, tra cui rientrano la programmazione e gestione degli interventi di formazione professionale con decorrenza individuata dall'art. 9 c. 1 della predetta l.r. 3 marzo 2015, n. 22.

4.2. Lo stato di attuazione del PIGI

La l.r. 26 luglio 2002, n. 32, attribuisce al "Piano di indirizzo generale integrato in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro" (PIGI) le funzioni di programmazione generale degli interventi integrati e intersettoriali per l'attuazione delle politiche di cui alla citata legge; obiettivo fondamentale del Piano è quello di garantire la piena realizzazione della libertà individuale e dell'integrazione sociale, nonché il diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, quale fondamento necessario per il diritto allo studio e il diritto al lavoro, attraverso la costruzione di un sistema regionale integrato coerente anche con le strategie dell'Unione europea per lo sviluppo delle risorse umane.

Il Pigi, dal 2012 ad oggi ha visto impegnati circa 803,73 milioni di euro.

Poiché i dati relativi agli stanziamenti riferiti ai singoli obiettivi specifici del Pigi, non sono indicati nel monitoraggio regionale, non è possibile disporre del dato riferito alla capacità di impegno.

Sono stati elaborati i dati relativi agli impegni riferiti ai singoli obiettivi specifici del Piano sul totale impegnato, determinandone l'incidenza, da cui risulta una maggiore concentrazione di risorse a livello dell'obiettivo 2.b, "Sostenere il raggiungimento di elevati livelli di istruzione e qualificazione attraverso politiche per il diritto all'istruzione universitaria e promuovendo l'accesso e l'offerta di percorsi di alta formazione", con un indice del 25,85 per cento ed una capacità di pagamento pari all'84,68 per cento; tale indice è seguito da quello riferito all'obiettivo specifico 4.b "Supportare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, promuovendo le forme di lavoro qualificato attraverso misure e sostegni diversificati, con specifica priorità all'occupabilità femminile, all'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e alla tutela dei lavoratori atipici", che raggiunge il valore di 14,74 per cento accompagnato da una capacità di pagamento del 76,44 per cento. Segue,

nell'ordine, l'obiettivo 2.a "Dare sostegno alla qualificazione professionale dei giovani, nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale regionale", con una incidenza, in termini di impegno del 10,99 per cento ed una capacità di pagamento del 44,94 per cento.

In termini generali, gli impegni assunti fino al 31 dicembre 2014 ammontano a 796,66 milioni, pagati per il 73.64 per cento.

Tab. 7 - Pigi. Quadro finanziario delle risorse e stato di attuazione. (in euro)

Descrizione obiettivi specifici	Dati complessivi				Gestione fino al 2014		
	Stanziamenti*	%	Impegni	% Impegni/ stanziamenti	Impegni	Pagamenti	% Pagamenti /Impegni
1.a Potenziare l'offerta di attività e servizi per l'infanzia nell'ottica di consolidamento di un modello di continuità educativa rispondente ai bisogni degli individui e delle famiglie		10,1%	81.136.476		80.624.578	63.222.807	78,4%
1.b Promuovere l'innovazione e l'efficacia dell'offerta didattica per prevenire la dispersione scolastica, migliorare i livelli di apprendimento e la qualità dell'istruzione facendo leva sul valore aggiunto della programmazione territoriale integrata		7,8%	62.830.136		59.712.674	36.495.312	61,1%
1.c Fornire alla popolazione opportunità educative e di socializzazione tese a supportare la realizzazione di percorsi personali di apprendimento, nonché l'acquisizione e l'aggiornamento di competenze essenziali per la vita sociale e lavorativa		0,6%	4.976.320		4.976.320	4.760.494	95,7%
1.d Sostenere l'efficacia della programmazione attraverso l'ampliamento della base di conoscenza disponibile ed il rafforzamento delle funzioni di monitoraggio, valutazione e assistenza tecnica		0,0%	337.940		337.940	301.940	89,3%
2.a Dare sostegno alla qualificazione professionale dei giovani, nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale regionale		11,0%	88.294.540		88.294.540	39.683.735	44,9%
2.b Sostenere il raggiungimento di elevati livelli di istruzione e qualificazione attraverso politiche per il diritto all'istruzione universitaria e promuovendo l'accesso e l'offerta di percorsi di alta formazione		25,8%	207.728.401		207.728.401	175.904.278	84,7%
3.a Promuovere la qualificazione e innovazione del sistema della formazione per rafforzare la capacità di risposta ai mutamenti nel mercato del lavoro e nella domanda di competenze		0,2%	1.212.402		1.212.402	1.034.169	85,3%
3.b Realizzare un'offerta qualificata di formazione continua rivolta ai lavoratori e alle imprese a supporto delle politiche di sviluppo e innovazione locali nell'ottica di valorizzazione delle eccellenze e delle vocazioni dei territori		1,3%	10.743.235		10.743.235	6.282.728	58,5%
4.a Rafforzare l'efficacia del sistema di governo del mercato del lavoro tramite il potenziamento della rete dei servizi e l'integrazione tra intervento pubblico privato		1,2%	9.573.265	0	9.573.265	4.853.017	50,7%
4.b Supportare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, promuovendo le forme di lavoro qualificato attraverso misure e sostegni diversificati, con specifica priorità all'occupabilità femminile, all'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e alla tutela dei lavoratori atipici		14,7%	118.460.744	0	116.641.364	89.155.993	76,4%
4.c Sviluppare un sistema integrato per il sostegno ai processi di crisi e alle ristrutturazioni in un'ottica di sostenibilità del modello di intervento e di rilancio dell'economia regionale		10,3%	83.092.635	0	81.708.397	73.426.108	89,9%
5.a Implementare e perfezionare il sistema regionale delle competenze		0,2%	1.207.567		1.207.567	1.206.105	99,9%
5.b Rafforzare e integrare le attività di orientamento lungo tutto l'arco della vita rendendole a pieno titolo un diritto		0,1%	738.955		738.955	489.562	66,3%
6.a Ampliare le reti di cooperazione con organismi e istituzioni di altri paesi per lo sviluppo della mobilità delle persone, dell'innovazione dei sistemi e dei modelli di intervento nell'ambito delle politiche per l'educazione, l'istruzione, l'orientamento, la formazione e il lavoro		0,7%	5.322.312		5.092.399	4.462.261	87,6%
6.b Sostenere la mobilità internazionale dei singoli cittadini e degli attori del sistema integrato a fini formativi e professionali		0,5%	4.106.981		4.098.981	2.705.198	66,0%
POR Obiettivo 2 FSE 2007-2013 - Asse I Adattabilità		1,7%	13.439.885		13.439.885	8.258.438	61,4%
POR Obiettivo 2 FSE 2007-2013 - Asse II Occupabilità		8,7%	69.533.470		69.533.470	42.535.992	61,2%
POR Obiettivo 2 FSE 2007-2013 - Asse IIII Inclusione sociale		1,3%	10.079.674		10.079.674	6.976.355	69,2%
POR Obiettivo 2 FSE 2007-2013 - Asse IV Capitale umano		2,6%	20.833.954		20.833.954	15.947.896	76,5%
POR Obiettivo 2 FSE 2007-2013 - Asse VI Assistenza tecnica		0,5%	4.213.247		4.213.247	3.494.232	82,9%
POR Obiettivo 2 FSE 2007-2013 - Assistenza tecnica FSE		0,7%	5.865.451		5.865.451	5.431.087	92,6%
TOTALI		**100%**	**803.727.590**	**0**	**796.656.699**	**586.627.707**	**73,6%**

Fonte: Regione Toscana. Monitoraggio controllo strategico di gestione. *non sono riportati gli stanziamenti.

Con riferimento ai dati del rendiconto, sono stati estratti gli impegni ed i pagamenti nell'ambito della strategia riferiti al Pigi, distinguendoli in spese correnti e spese in c/capitale, secondo la destinazione Siope di 2° livello e infine, secondo una classificazione funzionale adottata dalla Regione.

Nel 2014, la quasi totalità delle risorse destinate al Pigi, pari a 230,62 milioni, si riscontra nella strategia culturale ove gli impegni ammontano complessivamente a 225,61 milioni di euro (pari al 97,83 per cento delle stesse), ed in parte in quella economica per un ammontare degli impegni pari a 4,40 milioni corrispondenti all'1,9 per cento del totale delle risorse.

Tab. 8 - Classificazione funzionale delle risorse del Pigi nell'ambito della strategia culturale. (in euro)

Siope 1° livello	Siope	Class. Funzionale (codice)	Funzionale	Impegni 2014	Pagamenti 2014
Spese correnti	Acquisto di beni e prestazioni di servizi	1	Ordinamento degli uffici - amministrazione generale ed organi istituzionali		-
		2	Lavoro	1.458.200,71	627.055,62
		4	Istruzione e diritto allo studio	135.420,14	121.583,36
		5	Orientamento e formazione professionale	3.310.310,81	4.444.302,97
		35	Attività produttive extragricole	599.382,00	-
	Altre spese per il personale	1	Ordinamento degli uffici - amministrazione generale ed organi istituzionali	25.464,26	22.679,85
		4	Istruzione e diritto allo studio	1.148,79	1.148,79
		5	Orientamento e formazione professionale		-
	Contributi effettivi a carico dell'ente	1	Ordinamento degli uffici - amministrazione generale ed organi istituzionali	63.484,74	60.096,66
		5	Orientamento e formazione professionale		-
	Imposte e tasse	1	Ordinamento degli uffici - amministrazione generale ed organi istituzionali	19.091,04	17.992,12
		5	Orientamento e formazione professionale		-
	Retribuzioni lorde	1	Ordinamento degli uffici - amministrazione generale ed organi istituzionali	224.600,47	219.033,88
		5	Orientamento e formazione professionale		-
	Trasferimenti correnti a imprese	2	Lavoro	7.281.000,00	21.116.907,02
		4	Istruzione e diritto allo studio	285.000,00	-
		5	Orientamento e formazione professionale	17.884.436,75	6.649.674,19
		35	Attività produttive extragricole	8.220.000,00	-
	Trasferimenti correnti ad enti delle amministrazioni locali	2	Lavoro	35.382.394,95	32.517.230,95
		4	Istruzione e diritto allo studio	101.797.167,94	98.399.478,16
		5	Orientamento e formazione professionale	16.023.931,33	59.315.798,31
		7	Assistenza sociale e relative strutture		-
	Trasferimenti correnti a istituzioni estere	2	Lavoro		-
		5	Orientamento e formazione professionale	32.888,21	32.888,21
	Trasferimenti correnti ad altri soggetti	2	Lavoro	2.307.986,75	908.000,00
		4	Istruzione e diritto allo studio	965.526,18	1.418.989,89
		5	Orientamento e formazione professionale	1.135.139,05	1.328.908,71
	Trasferimenti correnti ad enti dell'amministrazione centrale	2	Lavoro		1.708.913,10
		4	Istruzione e diritto allo studio	6.023.407,54	5.518.622,65
		5	Orientamento e formazione professionale		-
	Trasferimenti correnti ad enti di previdenza	2	Lavoro	6.000.000,00	5.000,00
Totale spese correnti				**209.175.981,66**	**234.434.304,44**
Spese in conto capitale	Beni immobili	6	Organizzazione della cultura e relative strutture	3.000.000,00	-
	Concessioni di crediti a imprese	4	Istruzione e diritto allo studio		-
		35	Attività produttive extragricole		-
	Prodotti informatici	2	Lavoro		205.094,20
		5	Orientamento e formazione professionale	249.350,00	382.128,55
	Trasferimenti in conto capitale a enti delle amministrazioni locali	4	Istruzione e diritto allo studio	13.027.962,70	16.719.203,28
		5	Orientamento e formazione professionale	2.600,00	-
		7	Assistenza sociale e relative strutture	153.912,76	120.362,80
		35	Attività produttive extragricole		753.327,81
	Trasferimenti in conto capitale a imprese	7	Assistenza sociale e relative strutture		-
	Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	4	Istruzione e diritto allo studio		41.888,23
Totale spese in conto capitale				**16.433.825,46**	**18.222.004,87**
TOTALE COMPLESSIVO				**225.609.807,12**	**252.656.309,31**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sistema informatico egione.

Come si evince dalla tabella che precede, la quasi totalità delle risorse è allocata tra le spese correnti che ammontano a 209,17 milioni (corrispondente al 92,7 per cento del totale della spesa nella strategia), mentre le spese in conto capitale ammontano a 16,43 milioni di euro (pari al restante 7,3 per cento). La tabella evidenzia, tra le spese di parte corrente, come le risorse più consistenti siano allocate, nei trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali per "istruzione e diritto allo studio" (101,79 milioni), "lavoro" (per 35,32 milioni) e "orientamento e formazione professionale" (per 16,02 milioni). Analogamente, tra le spese in c/capitale, le voci più consistenti si riscontrano sempre nei trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali per "istruzione e diritto allo studio" per 13,03 milioni pari al 79,3 per cento del totale delle spese in c/capitale della strategia.

Come si vede, l'attuazione del Pigi è affidata ad enti delle amministrazioni locali, in particolare il principale beneficiario risulta essere l'Azienda regionale per il diritto allo studio universitario della Toscana, nonché enti locali, come già evidenziato nel paragrafo dedicato ai soggetti attuatori.

4.3. L'Agenzia regionale per il diritto allo studio (ARDSU)

L'Azienda, istituita il 1° luglio 2008 con l.r. 19 maggio 2008 n. 26, che ha modificato ed integrato il Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro di cui alla l.r. 26 luglio 2002, n. 32, si configura come Ente dipendente della Regione Toscana, dotato di personalità giuridica, autonomia amministrativa e gestionale, proprio personale e patrimonio.

L'Ardsu, gestisce gli interventi ed i servizi a favore degli studenti universitari e degli istituti di alta formazione e specializzazione artistica e musicale con sede in Toscana, con riguardo sia al momento di ingresso nel sistema universitario toscano, sia agli aspetti logistici e di possibilità di permanenza nelle sedi di studio (mediante attivazione di appositi servizi di ristorazione, alloggio e sostegno finanziario attraverso borse di studio ed altre forme), sia alle prospettive di collocazione professionale[14].

[14] Le finalità e tipologie di interventi dell'Azienda sono disciplinati dalla l.r. 32/2002 (artt. 8-11) e dal Regolamento attuativo della stessa (decreto Presidente Giunta regionale n. 47/2003 e successive modifiche, artt. 53-64). In particolare, gli interventi per il diritto allo studio universitario consistono in: interventi/servizi rivolti a studenti capaci e meritevoli privi di sufficienti mezzi economici, attribuiti tramite procedure di selezione concorsuale pubblica (borse di studio, contributi aggiuntivi per la mobilità internazionale dei borsisti, servizi abitativi gratuiti e contributi affitto per borsisti fuori sede); interventi/servizi destinati alla generalità degli studenti universitari (servizi di ristorazione, servizi di informazione, promozione culturale ed orientamento ed altri eventuali interventi previsti dalla programmazione regionale).

Nell'erogazione dei servizi l'Ardsu si attiene a criteri generali fissati dalla programmazione regionale. I riferimenti principali di tale programmazione sono costituiti dal Pigi di cui alla l.r. n. 32/2002 (atto di legislatura) e dalle delibere annuali della Giunta regionale riferite a ciascun anno accademico.

Per il 2014, la definizione degli indirizzi dati dalla Regione all'Azienda è ricompresa nella delibera di Giunta n. 513 che, oltre ad approvare il bilancio previsionale 2014, definisce gli indirizzi regionali per la gestione delle variazioni del piano investimenti e dalla delibera n. 514 con cui vengono individuati gli indirizzi regionali annuali all'Azienda DSU per l'erogazione di benefici e servizi a favore degli studenti universitari (delibera annuale adottata per l'anno accademico 2013/14).

Oltre agli interventi strettamente finalizzati al diritto allo studio universitario affidati all'Ardsu dalla normativa regionale in materia, l'Azienda può svolgere su mandato della Giunta la gestione di altre attività regionali attinenti il sostegno degli studenti nei percorsi universitari e per l'accesso all'alta formazione. Negli ultimi anni l'Azienda ha curato la gestione del progetto di orientamento TUO, finanziato con il FSE e finalizzato a promuovere una scelta consapevole del percorso universitario da parte degli studenti degli ultimi anni delle superiori che vengono ospitati, nelle strutture del Dsu per un periodo di stage orientativo in collaborazione con i singoli atenei e della durata di circa una settimana.

A fine 2013 l'Azienda ha iniziato a gestire la linea regionale di intervento "Tirocini curriculari retribuiti", anch'essa adesso finanziata con il FSE.

Tramite avviso pubblico vengono assegnati contributi alle aziende che, per un periodo di massimo 6 mesi, ospitano studenti universitari per il tirocinio curriculare (ossia funzionale al conseguimento del titolo di studio). Le aziende assicurano agli studenti un rimborso spese di almeno 500 euro mensili, ricevendo un contributo regionale di 300 euro per ciascun mese di durata del tirocinio.

Le politiche regionali, individuano, quale strumento principale per garantire l'accesso all'istruzione universitaria di studenti capaci, privi di sufficienti mezzi economici, la borsa di studio, che prevede, oltre all'erogazione di una quota monetaria, la fruizione gratuita del servizio di ristorazione e, per gli studenti fuori sede, del posto alloggio o di un contributo affitto.

Il vincitore di borsa è esonerato dal pagamento delle tasse universitarie e può richiedere, a integrazione della borsa, un contributo *una tantum* per effettuare un periodo

di studio all'estero nell'ambito del proprio corso di studi. Nell'anno accademico 2013/2014 sono stati erogati oltre 300 contributi per mobilità internazionale.

I requisiti di accesso alla borsa di studio, oltre al conseguimento di crediti universitari previsti, sono dati da una condizione familiare reddituale (Isee) non superiore a 19 mila euro annui[15] e patrimoniale (Ispe) non superiore ai 33 mila euro; il valore complessivo della borsa viene determinato sulla base del reddito familiare e della lontananza della residenza dello studente dalla sede del corso universitario.

Il valore annuo complessivo della singola borsa di studio per l'a.a. 2014/2015 è compreso fra un minimo di 1.850 euro annui e un massimo di 5.180 (a seconda della fascia Isee e dello status di studente in sede, pendolare o fuori sede); nel 2010 tali valori erano pari ad un minimo di 900 euro ed un massimo di 4.020.

Al 31 dicembre 2014, l'Azienda Dsu contava 4.607 posti alloggio, con un incremento di 188 posti, rispetto all'anno precedente; di questi 2.679 sono di proprietà dell'Azienda, 642 delle Università di Firenze, Pisa e Siena, 475 di terzi, 811 afferiscono al *project financing* (Praticelli Pisa). Tutti i servizi di pulizia e manutenzione sono esternalizzati, mentre sono assicurati in forma mista i servizi di presidio delle residenze.

Tab. 9 - Immobili destinati a residenza e relativi posti letto.

	Immobili destinati a residenza di proprietà		**Immobili destinati a residenza non di proprietà**		**Immobili destinati a residenza in concessione/ convenzione**		**Totale**	
	unità abitative	***posti letto***	***unità abitative***	***posti letto***	***unità abitative***	***posti letto***	***totale unità abitative***	***totale posti letto***
Firenze	9	*971*	5	*576*	1	*34*	15	*1.581*
Siena	10	*1.261*	2	*151*			12	*1.412*
Arezzo	1	*26*					1	*26*
Pisa	5	*421*	4	*317*	1	*811*	10	*1.549*
Carrara			1	*39*			1	*39*
Totale	**15**	***2.679***	**12**	***1.083***	**2**	***845***	**29**	***4.607***

Fonte: Regione Toscana.

Nell'anno accademico 2014/2015 in Toscana quasi il 74 per cento degli studenti vincitori di borsa è fuori sede; nel 2014 la media regionale di copertura della domanda di alloggio è risultata pari al 59,42 per cento (Firenze 55,23 per cento, Pisa 52,80 per cento, Siena 74,89 per cento).

[15] A seguito di un adeguamento ISEE massimo, innalzato da 18 a 19 mila euro, volto ad estendere i benefici a un maggior numero di studenti, le borse di studio assegnate, sono cresciute sino a quasi 13.000, a fronte del biennio precedente in cui erano 11.605.

In caso di indisponibilità di posti alloggio, l'Azienda eroga al borsista fuori sede vincitore di alloggio il contributo affitto, che viene liquidato in quattro rate annue per un massimo di 1980 euro per 12 mesi e assegnato su richiesta e previa esibizione del formale contratto di locazione.

La disponibilità di alloggi per studenti universitari vede la Toscana al secondo posto in Italia, dopo la Lombardia, come risulta dalla tabella del Miur riferita al 1° novembre 2013.

Tab. 10 - Disponibilità di alloggi per studenti universitari – a.a. 2013/14.

Regioni	Posti alloggio disponibili al 1.11.2013	Incidenza %
Abruzzo	380	0,99%
Basilicata	131	0,34%
Calabria	2.225	5,81%
Campania	817	2,13%
Emilia Romagna	3.350	8,75%
Friuli Venezia Giulia	1.129	2,95%
Lazio	2.350	6,14%
Liguria	931	2,43%
Lombardia	7.644	19,98%
Marche	3.436	8,98%
Molise	0	0,00%
Piemonte	2.366	6,18%
Puglia	1.600	4,18%
Sardegna	1.266	3,31%
Sicilia	1.781	4,65%
Toscana	4.444	11,61%
Umbria	1.332	3,48%
Valle D'Aosta	0	0,00%
Veneto	3.085	8,06%
Totale	**38.267**	**100,00%**

Fonte: MIUR - Riparto fondo integrativo statale FIS 2014.

L'attuale modello organizzativo delle residenze prevede che l'azienda DSU eserciti direttamente le attività di programmazione delle esigenze di alloggi universitari e pianificazione degli interventi di sviluppo e manutenzione; assegnazione degli alloggi, verifica dei requisiti di merito e di reddito per il beneficio, revoca e decadenza in caso di carenza dei requisiti dichiarati ovvero di inosservanza delle fondamentali regole di convivenza; approvvigionamento delle forniture, dei servizi e dei lavori necessari per assicurare la funzionalità degli immobili destinati a residenze universitarie; informazione

agli studenti, gestione aule studio, ristorazione e/o bar-caffetterie, assistenza agli studenti beneficiari che attraversano situazioni di difficoltà nel percorso di formazione o di socializzazione. Inoltre, mediante procedure di evidenza pubblica, individua i fornitori per la gestione dei seguenti servizi relativi alle residenze: pulizia delle parti comuni e pulizie delle camere al termine del periodo di assegnazione; manutenzione ordinaria e straordinaria delle residenze e delle aree verdi di pertinenza; servizi di lavaggio e distribuzione di generi di conforto (distributori automatici); quota parte delle necessità di presidio diurno e notturno delle residenze.

Con riferimento al Campus Universitario Praticelli, oggetto di contratto di finanza di progetto stipulato nel 2003, nonché altre situazioni come la Residenza Luzi (FI) e lo Spazio Reale (Campi Bisenzio), la Società concessionaria o convenzionata gestisce tutti i servizi necessari per garantire l'efficienza della residenza e, ove presente, della ristorazione.

I costi di gestione dei posti-alloggio nel 2014, hanno registrato un decremento complessivo passando da un costo medio unitario di 3.314,85 euro del 2013 a 3.200,85 euro nel 2014, riconducibile sia all'incremento del numero di posti letto disponibili sia alle politiche di contenimento della spesa con particolare riferimento ai servizi di portineria e di pulizia, mediante una nuova gara di aggiudicazione dei servizi. A tale risultato ha contribuito, inoltre, l'effetto della rinegoziazione del contratto di Project con la Società "I Praticelli", formalizzato a gennaio 2015 ma con effetto retroattivo agosto 2014.

Nel complesso il volume dei costi del Servizio Residenze sostenuti per il 2014 è inferiore di € 343.913,41 rispetto a quello sostenuto nel 2013.

Il sistema di ristorazione DSU della Toscana si colloca al primo posto, nel 2012, nel Paese, per numero di pasti erogati e per numero di studenti fruitori del servizio.

Tab. 11 - A.A. 2012/13 e servizio mensa: n. pasti erogati e n. studenti che ne hanno usufruito.

Servizio mensa anno 2012		
Regioni	**Pasti erogati**	**Studenti**
Abruzzo	422.446	7.440
Basilicata	n.r	n.r
Calabria	758.844	15.393
Campania	880.778	6.291
Emilia Romagna	1.504.238	n.r.
Friuli Venezia Giulia	818.589	21.588
Lazio	1.322.151	44.688
Liguria	461.205	9.635
Lombardia	2.605.816	25.281
Marche	1.093.721	18.356
Molise	49.765	2.500
Piemonte	866.245	20.465
Puglia	450.946	8.076
Sardegna	752.304	13.752
Sicilia	1.183.290	28.742
Toscana	**3.749.892**	**84.621**
Umbria	510.883	8.080
Valle d'Aosta	1.836.820	33.600
Veneto	171.134	n.r
Trentino Alto Adige	632.414	n.r
Totale nazionale	**20.199.390**	**362.534**

Fonte: MIUR - Riparto fondo integrativo statale 2013 (Alloggi) - Banca dati DSU- Ufficio statistica (Mensa).

Per i vincitori di borsa di studio i pasti sono gratuiti (1 pasto gratuito per gli studenti in sede e pendolari; 2 pasti gratuiti per i fuori sede). Gli altri studenti possono accedere al servizio corrispondendo tariffe graduate per 3 fasce di reddito (da 2,80 euro ad un massimo di 4,00 per gli studenti con Isee sopra i 75 mila euro).

Per estendere ulteriormente l'universo di studenti beneficiari degli interventi volti a rimuovere gli ostacoli all'istruzione, a partire dal 2012 è stato introdotto un nuovo tipo di intervento a favore di studenti capaci e meritevoli che, pur con livello reddituale superiore a quello richiesto per l'accesso alla borsa, necessitano di una qualche forma di sostegno economico. Si tratta della "borsa servizi", erogata a studenti con ISEE familiare compreso

fra 19 e 22 mila euro. Essa prevede la fruizione di un pasto gratuito giornaliero, il rimborso parziale dell'abbonamento a mezzi pubblici di trasporto e, dal 2013, anche un "buono libri" del valore medio di 100 euro. Tale beneficio, nel 2014 è stato assegnato a 1.256 studenti. La spesa per borse servizi è stata nel 2014 di 1.624.009,18 euro, mentre nel 2015 viene stimata una spesa di 1.960.000 euro.

I punti di ristorazione stabili sul territorio sono complessivamente 42 (di cui uno stagionale, il Paradisino) di cui 9 a gestione diretta (e fra questi quello stagionale), 7 a gestione indiretta affidati tramite procedure ad evidenza pubblica in locali in disponibilità a diverso titolo dell'Azienda, 24 in convenzione, ovvero con affidamento a soggetti che mettono in disponibilità strutture proprie per lo svolgimento del servizio, uno in concessione, uno gestito in base ad un project financing (Campus Praticelli), come risulta dalla tabella che segue.

Tab. 12 - Mense DSU in Toscana.

GESTIONE DIRETTA							
Tipologia	Nome struttura		Città	PR	Pasti anno 2014	Costo medio 2014	Nominativo gestore
ARDSU	1	Mensa Caponnetto	Firenze	FI	286.633	6,02	
	2	Mensa Calamandrei	Firenze	FI	328.279	6,02	
	3	Barcoffee.to	Firenze	FI	62.892	6,02	
	4	Mensa Paradisino	Vallombrosa	FI	1.680	6,02	
	5	Mensa via Martiri	Pisa	PI	808.965	6,04	
	6	Mensa Via Betti	Pisa	PI	189.522	6,04	
	7	Mensa via Cammeo	Pisa	PI	267.185	6,04	
	8	Punto ristoro Rosellini	Pisa	PI	21.556	6,04	
	9	Mensa Bandini	Siena	SI	260.572	5,79	
GESTIONE INDIRETTA							
Tipologia	Nome struttura		Città	PR	Pasti anno 2014	Costo pasto intero	**Nominativo gestore**
APPALTO	10	Mensa Santa Marta	Firenze	FI	86.039	5,72	CirFood -Divisone Eudania
	11	Mensa bar Novoli	Firenze	FI	25.060	5,43	Camstsoc.coop.srl
	12	Mensa Livorno	Livorno	LI	3.287	5,4	Ciano Trading snc
	13	Mensa via Cavour	Carrara	MS	26.323	5,91	CirFood
	14	Mensa Sant'Agata	Siena	SI	325.512	5,23	La Cascina G.S.
	15	Self service San Miniato	Siena	SI	43.249	5,92	La Cascina G.S.
	16	Bar tavola calda San Miniato	Siena	SI	246.710	5,92	La Cascina G.S.
CONVENZIONE	17	Mensa ospedale San Donato sede di Arezzo	Arezzo	AR	12.470	4,675	Pellegrini
	18	Mensa dopolavoro ferroviario Arezzo	Arezzo	AR	20.911	6,46	Toscanaristo DLF
	19	Ristorante da Giovannino	San giovannivaldarno	AR	141	6,15	Osteria Fumetti
	20	Pizzeria c/o spazio reale	Campi bisenzio	FI	13.948	6,8	Spazio Ristoro srl
	21	Time out	Firenze	FI	19.206	5,59	Timeoutrestaurantsrl
	22	Mensa San Salvi	Firenze	FI	14.716	6,2	Siaf spa
	23	Mensa Montedomini	Firenze	FI	18.642	6,05	Alisea srl
	24	Rosticceria Angelo	Firenze	FI	20.342	5,95	Rosticceria Angelo sas
	25	Wine bar Manticora	Sesto fiorentino	FI	67.624	6,4	La Querciola service srl
	26	La Querciola self	Sesto fiorentino	FI	34.480	6,4	La Querciola service srl
	27	La Giara cdp Calenzano	Calenzano	FI	9.896	5,49	CdP La Giara
	28	Mensa c/o Asl Sovigliana	Empoli	FI	18.036	5,71	CirFood -Divisone Eudania
	29	Sma s.n.c. - dlf	Empoli	FI	39.687	5,5	Smasnc
	30	Mensa Borgo S. Lorenzo	Borgo san lorenzo	FI	663	6,25	Siaf spa
	31	Osteria Fumetti	S.giovannivaldarno	FI	996	6,15	Osteria Fumetti
	32	Mensa ospedale misericordia di Grosseto	Grosseto	GR	919	6,39	CNS Bologna
	33	Onlus solidarietà ecrescita	Grosseto	GR	8.839	6,2	Onlus Coop. Soc.
	34	Caffetteria campus studi del Mediterraneo	Lucca	LU	8.197	6	Ristorante L'Imbuto
	35	Mensa Lucca polo infermieristico	Santa Maria a Colle	LU	412	6,08	Alisea
	36	Dussmann ospedale Lottiself service	Pontedera	PI	448	5,2	Alisea
	37	Il Fantastico	Prato	PO	13.884	6,1	Pizzeria il Fantastico snc
	38	Pistoia dlf	Pistoia	PT	26.399	6,51	Toscanaristo DLF srl
	39	Mensa Policlinico le Scotte	Siena	SI	75.596	4,46	CAMST
	40	Mensa dopolavoro ferroviario	Siena	SI	20.617	6,36	Toscanaristo DLF
CONCESSIONE	41	Mensa s. Apollonia	Firenze	FI	314.919	6,02	CirFood -Divisone Eudania
PROJECT FINANCING	42	Campus praticelli	Pisa	PI	322.211	5,9	I Praticelli SpA

Fonte: Regione Toscana - D.G. Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze - A.C. Educazione, istruzione, università e ricerca - Settore Diritto allo studio universitario e sostegno alla ricerca.

Tab. 13 - Immobili destinati a mensa in riferimento al titolo del possesso.

Mense			Comune	Titolo	Canone annuo	Durata contratto
Immobili di proprietà	1	Mensa "A. Caponnetto"	Firenze			
	2	Mensa Bandini	Siena			
	3	Mensa Cammeo	Pisa			
	4	Mensa San Miniato	Siena			
	5	Mensa Carrara	Carrara			
Immobili destinati a mensa non di proprietà	1	Mensa Santa Apollonia	Firenze	Uso gratuito - concessione Regione Toscana	Gratuito	Da definire tra Regione e Demanio
	2	Mensa Calamandrei	Firenze	Uso - Università degli Studi di Firenze	Gratuito	Prossima scadenza 16/3/2019
	3	Mensa S. Marta	Firenze	Comodato- Università degli Studi di Firenze	Gratuito	5/5/2014 - 5/5/2026
	4	Bar Polo Universitario di Novoli	Firenze	Comodato- Università degli Studi di Firenze	Gratuito	5/5/2014 - 5/5/2026
	5	Ex Faculty Club (fabbricato)	Sesto Fiorentino (FI)	Comodato- Università degli Studi di Firenze	Gratuito	5/5/2014 - 5/5/2026
	6	Mensa Universitaria "S. Agata" (fabbricato)	Siena	Locazione - Comune di Siena	Euro 40195,51	1/1/2015- 31/12/2023
	7	Mensa Betti	Pisa	Locazione - Provincia di Pisa	Euro 2582,28	30/09/2028
	8	Mensa Martiri	Pisa	Comodato - Università degli Studi di Pisa	Gratuito	Perpetua

Fonte: Regione Toscana – D.G. Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze -A.C. Educazione, istruzione, università e ricerca – Settore Diritto allo studio universitario e sostegno alla ricerca.

Come si evince dalla tabella che precede, tra gli immobili adibiti a mensa, 5 sono di proprietà dell'Azienda, ed ulteriori 8, disponibili a vario titolo, non comportano costi ulteriori, ad eccezione della mensa Universitaria "S. Agata" di Siena, per la quale viene corrisposto al Comune di Siena un canone annuo di 40.195 euro.

Il costo medio unitario di produzione (per la gestione diretta) o di acquisto (per la gestione indiretta) di un pasto è, per il 2014 pari a 5,71 euro medi a livello regionale. In particolare 5,65 euro è il costo medio di produzione per le mense a gestione diretta ed euro 5,80 il costo medio di acquisto per le mense a gestione indiretta. Ai costi medi citati, vanno aggiunti i costi comuni quali spese ufficio, sistemi informatici, controllo qualità, spese per immobile utilizzato, pari a 0,35 euro a pasto per la gestione diretta e 0,56 euro a pasto, per la gestione indiretta.

Si evidenzia un decremento del costo medio unitario della gestione diretta nel 2014 rispetto al 2013 determinato principalmente dall'incremento del numero dei pasti erogati; per la gestione indiretta il leggero incremento del costo medio rispetto al 2013 è dovuto all'incremento di affluenze presso i servizi di ristorazione con costi pasto superiori alla media e al limitato effetto sull'esercizio 2014 della ricontrattazione a condizioni più favorevoli per l'Azienda di alcuni rapporti in convenzione ed in appalto avvenuta alla fine del 2014.

A seguito di specifica istruttoria, sono stati acquisiti gli atti relativi ad alcune strutture utilizzate per il servizio mensa nonché ad alcune residenze, selezionate a campione, secondo le diverse tipologie di contratto.

In particolare, con riguardo ai servizi mensa, sono stati richiesti i contratti relativi alle gestioni indirette riferiti alle seguenti strutture: Campus Praticelli, Pisa (project financing), Mensa S. Apollonia, Firenze (concessione), Wine bar Manticora, Sesto Fiorentino (convenzione) e Bar tavola calda San Miniato, Siena (appalto) mentre con riferimento alle residenze, si è chiesto di poter acquisire: il contratto di locazione relativo alla Residenza "San Marco" a Siena, il contratto di concessione di project financing relativo al Campus Praticelli di Pisa e il contratto di comodato relativo alla residenza Ex Aedes a Pisa.

La documentazione trasmessa è stata valutata sotto il profilo della rispondenza delle procedure negoziali adottate dall'Azienda alle norme e ai principi in materia di appalti pubblici, di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici).

L'esame condotto ha messo in evidenza alcuni profili di criticità nell'affidamento dei servizi di ristorazione, riguardanti, in particolare l'applicazione dell'istituto della "ripetizione", previsto dall'art. 57, comma 5, lett. b) del citato codice, e il ricorso all'istituto della proroga.

Il primo aspetto concerne l'interpretazione data dall'Azienda ad una norma di derivazione comunitaria, (art. 31, Direttiva 2004/18/CEE) recepita nel citato art. 57 del codice dei contratti, che consente il ricorso alla procedura negoziata senza bando (trattativa privata) per la "ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario del contratto iniziale dalla medesima stazione appaltante, a condizione che tali servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo contratto aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta; in questa ipotesi la possibilità del ricorso alla procedura negoziata senza bando è consentita solo nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale e deve essere indicata nel bando del contratto originario". Non può farsi ricorso a tale istituto, dunque, nei contratti di durata superiore a tre anni, come nella specie, risulta essere avvenuto per gli affidamenti relativi alla Mensa di S. Apollonia di Firenze e alla Mensa di S. Miniato di Siena (per quest'ultimo, limitatamente al Lotto n. 2), in quanto già esaurito il triennio successivo al perfezionamento del contratto.

Il secondo profilo riguarda il Servizio di ristorazione (somministrazione pasti) presso il Polo scientifico di Sesto Fiorentino, affidato in convenzione, ovvero utilizzando locali messi a disposizione dall'aggiudicatario, per il quale era prevista (3 del Capitolato speciale d'appalto e art. 7 del contratto di appalto originario) la durata di un anno dal 1° aprile 2012, salva la possibilità di ripetizione per un ulteriore anno, con espresso riferimento all'art. 57, comma 5, lett. b) del d.lgs. n. 163/2006.

Allo scadere del primo anno, come si evince dalla relazione allegata agli atti, l'Azienda si è avvalsa di tale facoltà ed ha disposto la "prosecuzione" del servizio per un ulteriore anno, a decorrere dal 1° aprile 2013, con provvedimento del Direttore n. 128/2013.

Dal 1° aprile 2014, in mancanza della nuova aggiudicazione (l'Azienda stava ultimando le procedure per l'acquisizione in comodato gratuito dall'Università degli studi di Firenze di una struttura ubicata all'interno del Polo), ha avuto inizio un regime di proroghe (definite "prosecuzioni" nei provvedimenti autorizzatori), alle stesse condizioni economiche pattuite con il contratto principale: la prima è stata disposta fino al 30 giugno (provv. n. 91/2014) e la seconda fino al 31 ottobre (provv. n. 312/2014).

La nuova gara è stata indetta soltanto nel corso della seconda proroga, con provvedimento del Direttore del 6 ottobre 2014, n. 470, a causa della segnalata difficoltà di reperimento dei locali nonché della "complessità nella valutazione degli elementi tecnici".

Con provvedimento n. 496/2014, nelle more dell'espletamento della gara, è stata disposta la terza prosecuzione "fino al 28 febbraio 2015 e comunque fino all'affidamento dell'appalto indetto con provvedimento n. 470 soprarichiamato".

Attualmente, è in corso la quarta prosecuzione, disposta con provvedimento n. 66/2015 "fino al 30 giugno e comunque fino all'aggiudicazione della gara indetta con provvedimento n. 470 citato", con la quale, peraltro, sono stati rinegoziati, al ribasso, gli importi pattuiti per i singoli pasti (tale circostanza, peraltro, determinando la modifica del corrispettivo per la fruizione del servizio, e quindi dell'importo a base di gara, potrebbe configurarsi lesiva del principio di libera concorrenza, con tutti i riflessi che ne derivano sull'efficacia del contratto).

Come indicato nella relazione, le proroghe sono state disposte "al fine di non interrompere un servizio di pubblico interesse" nelle more della nuova aggiudicazione, la quale però non si è verificata "in quanto in fase di valutazione dell'offerta tecnica, nessuna proposta è stata ritenuta conforme alle prescrizioni degli atti di gara".

L'Azienda sta attualmente "predisponendo gli atti di una nuova procedura ad evidenza pubblica", pertanto, è presumibile ipotizzare che verrà disposta una ulteriore proroga del servizio.

L'istituto della proroga (o prosecuzione) non è espressamente regolato dal nostro ordinamento, in quanto, la facoltà di rinnovare (e di prorogare) i contratti pubblici, prevista dall'art. 6, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 537/1993, è stata abrogata dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004). L'abrogazione prende le mosse dalla procedura di infrazione avviata dalla UE nei confronti dell'Italia proprio con riguardo alla disciplina, contenuta nel citato art. 6, comma 2, legge n. 537/1993, che consentiva i rinnovi contrattuali degli appalti di beni e servizi, in quanto lesiva del principio di affidamento dei contratti a mezzo di pubblica gara.

Occorre dunque rifarsi ai principi generali e alla ormai consolidata giurisprudenza amministrativa, secondo la quale "in materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto di servizi non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti in quanto vige il principio inderogabile fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, espletare una nuova gara pubblica" (Consiglio di Stato, sez. V, 20 agosto 2013, n. 4192).

Tuttavia, recente giurisprudenza ha ammesso la legittimità della c.d. "proroga programmata" del contratto, che ricorre quando la stessa sia stata prevista ab origine nel bando di gara, e comunque entro termini determinati (Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 febbraio 2010, n. 850). La previsione della proroga nella *lex specialis* di gara, infatti, consente che anche su di essa venga espletato il confronto concorrenziale svolto ai fini dell'affidamento del contratto originario, nel rispetto, dunque, dei principi di trasparenza e par condicio (Tar Veneto, Sez. I, 25 novembre 2008, n. 3637).

Nella specie, il bando di gara (art. 3) prevede che "(…) l'Impresa è comunque tenuta a garantire la prestazione agli stessi patti e condizioni fino alla individuazione del nuovo contraente", pertanto, essendo imprecisato il termine della eventuale proroga, la stessa non può trovare conforto nel predetto orientamento.

In relazione a quanto sopra, si segnalano la necessità e l'urgenza di procedere, da parte dell'Azienda, ad una rinegoziazione dei citati contratti, ancora in corso, nonché ad una

revisione degli schemi di contratto e dei bandi di gara attualmente in uso, al fine di adeguarne il contenuto alla normativa richiamata.

Parimenti emerge l'esigenza che la Regione Toscana, in qualità di ente vigilante, esplichi un maggior coordinamento sull'attività contrattuale posta in essere dall'Azienda, e, più in generale, su tutti gli enti dipendenti, stimolando l'adozione di bandi e schemi di contratto il più possibile omogenei, ferme restando le specificità del singolo affidamento.

Con riferimento ai risultati di bilancio, come si può osservare dalla tabella che segue, l'Azienda presenta risultati alterni passando dagli utili conseguiti nel 2011 (1,6 milioni), e nel 2013, seppure più modesti (pari a 174 mila euro), a risultati sostanzialmente tendenti al pareggio.

In generale si assiste ad un lieve e costante incremento del valore della produzione, accompagnato da un analogo incremento dei costi della produzione. Nell'ambito dei ricavi, si osserva come appaia profondamente cambiata la composizione dei contributi erogati in c/esercizio dalla Regione, anch'essi, fatta eccezione per il 2012, in costante crescita.

Nel 2014 si osserva, oltre ad un incremento delle stesse, una variazione nella loro composizione; infatti, secondo quanto viene rappresentato nel bilancio di previsione[16] (e confermato a consuntivo) i trasferimenti all'Azienda per spese di funzionamento passano da 26,975 milioni, nel 2013, a 16,40 milioni, nel 2014; la relazione al bilancio 2014, in riferimento all'assegnazione del 2010, calcola un risparmio pari al 53 per cento, confermato in nota integrativa anche dai sindaci revisori, pur in mancanza di una specifica motivazione di tale risultato. Come si può osservare dalla tabella che segue, l'importo che veniva attribuito per spese di funzionamento nell'anno 2013, appare ora ripartito tra spese di funzionamento e assegnazioni relative a "trasferimenti per borse di studio e contributi aggiuntivi" (pari infatti a 10,575 milioni); ciò in conseguenza della previsione dell'art. 56 della l.r. n. 77/2013 (finanziaria per il 2014) che ha integrato la l.r. n. 32/2002 prevedendo la possibilità, da parte della Regione, di destinare ulteriori risorse proprie agli strumenti e servizi di cui all'articolo 6 del d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68[17] garantendo priorità alla copertura delle borse di studio concesse al fine di favorire il conseguimento della prima laurea, della prima laurea specialistica o di altri titoli equipollenti o superiori aventi valore legale. Si evidenzia inoltre come il conto economico dell'azienda, non distingua fra i costi, quelli che indirettamente afferiscono ai benefici concessi agli studenti; conseguentemente

[16] Approvato con delibera di Giunta del 23 giugno 2014, n. 513.
[17] Recante "Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti".

non è possibile individuare quali siano i costi di funzionamento dell'Agenzia intesa come macchina amministrativa, rispetto alla gestione operativa della stessa, ricordando che, in parte, l'Agenzia fornisce direttamente i servizi (si pensi alla gestione diretta delle mense); pertanto dal conto economico non è possibile individuare quali siano i costi di funzionamento della struttura stessa e conseguentemente i risparmi conseguiti cui si fa riferimento nei documenti di bilancio prima descritti (relazione degli amministratori e nota integrativa dei sindaci revisori).

Gli ulteriori contributi pari a 31,40 milioni, sono costituiti, secondo quanto specificato dalla relazione allegata al bilancio di previsione, dal gettito della tassa regionale per il DSU, pari a 16,40 milioni[18], e dalle risorse del fondo integrativo statale (FIS) per borse di studio e prestiti per 15 milioni[19].

[18] Determinata tenendo conto del numero stimato di studenti paganti a parità di importo della tassa DSU rispetto all'anno precedente.

[19] Determinato tenendo conto dei fondi complessivamente disponibili a livello nazionale e della quota percentuale normalmente spettante alla Toscana.

Tab. 14 - Conto economico Ardsu, previsionale 2014 e consuntivi 2011-2014. (in euro)

VOCE CONTO ECONOMICO	Consuntivo 2014	Preventivo 2014	Consuntivo 2013	Consuntivo 2012	Consuntivo 2011
A) TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE	**96.257.652,78**	**101.819.741,00**	**88.911.557,17**	**84.528.296,96**	**79.946.047,06**
Ricavi delle vendite e delle prestazioni	32.694.056,56	39.414.000,00	29.821.388,49	29.359.673,80	24.378.084,25
Variazioni delle rimanenze di prod. In corso di lavor. Semilav. e finiti	-		0	-86,2	-5.170,74
Altri ricavi e proventi	63.563.596,22	62.405.741,00	59.090.168,68	55.168.709,36	55.573.133,55
di cui:					
A) contributi in conto esercizio dalla Regione	58.140.169,00	58.375.000,00	54.841.870,00	51.800.493,36	52.715.804,23
trasferimenti da reg. toscana spese funzionamento	16.400.000,00	16.400.000,00	26.975.000,00	28.975.000,00	28.975.000,00
trasferimenti borse di studio e contributi aggiuntivi		10.575.000,00			
trasferimenti da reg. toscana borse di studio	41.722.169,00	31.400.000,00	27.848.870,00	22.787.960,00	23.688.275,10
trasferimenti da reg. toscana Servizio infermieri	18.000,00	-	18.000,00	18.000,00	18.000,00
altri trasferimenti reg. toscana		-		19.533,00	-
b)contributi in c esercizio da altri enti	9.688,07	-	26.697,19	35.033,44	34.529,13
C)utilizzo contributi in conto capitale	3.940.253,60	2.614.681,00	2.760.206,60	2.173.746,59	1.525.327,26
D) diversi	1.473.485,55	1.416.060,00	1.461.394,89	1.159.436,33	1.332.002,06
B) TOTALE COSTO DELLA PRODUZIONE	**96.246.102,11**	**101.364.741,00**	**88.804.822,87**	**84.787.918,78**	**79.394.388,28**
per materie prime	4.125.927,50	4.050.152,84	3.873.128,05	3.431.030,28	3.569.019,07
per servizi	70.988.994,27	76.969.939,16	63.758.920,07	61.165.379,05	55.998.929,17
per godimento di beni di terzi	553.776,51	641.168,00	682.585,46	644.645,53	741.977,65
per personale	12.230.218,52	13.696.500,00	12.356.368,95	12.471.039,48	13.445.672,03
ammortamenti e svalutazioni	6.289.261,54	5.137.981,00	5.258.929,08	4.703.372,20	3.771.636,80
variazione delle rimanenze materie prime, sussidiarie, di consumo	34.388,91	-	-1.287,96	-1.692,14	-13.450,91
Accantonamenti	1.231.512,92	-	2.010.647,52	1.642.199,93	1.584.689,91
oneri diversi di gestione	792.021,94	869.000,00	865.531,70	731.944,44	295.914,56
DIFFERENZA TRA VALORE PRODUZIONE E COSTO PRODUZIONE (A-B)	**11.550,67**	**455.000,00**	**106.734,30**	**-259.621,82**	**551.658,78**
PROVENTI E ONERI FINANZIARI	-67.790,79	-20.000,00	49.811,62	-29.277,38	-7.862,57
PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	494.961,00		461.373,78	748.410,79	1.484.886,84
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	438.720,88	435.000,00	617.919,70	459.511,59	2.028.683,05
IMPOSTE SUL REDDITO DI ESERCIZIO	434.979,43	435.000,00	443.074,66	451.149,36	430.222,28
UTILE (PERDITA) DI ESERCIZIO	**3.741,45**	**0**	**174.845,04**	**8.362,23**	**1.598.460,77**

Fonte: Corte dei conti su dati desunti da bilancio di previsione 2013 e bilanci di esercizio 2011-2013 Ardsu.

Nel bilancio consuntivo 2014, la rappresentazione delle risorse erogate dalla Regione, sin qui descritto secondo le risultanze del bilancio preventivo, subisce un'ulteriore modifica: il contributo aggiuntivo di cui alla legge finanziaria viene accorpato nella voce generica relativa ai trasferimenti per borse di studio in cui è incluso anche il contributo statale (FIS). Peraltro, la voce costituita dal contributo regionale derivante dalla tassa DSU viene ridotta per effetto dei minori introiti, per cui il d.d. n. 659/2014 che aveva inizialmente impegnato l'importo di 16,4 milioni di euro, è stato successivamente

richiamato dal d.d. n. 5931/2014 che ha stornato la cifra di 552.831 euro dall'impegno iniziale.

Si osserva invece un incremento del fondo (FIS), rispetto al 2013, che ha visto le seguenti assegnazioni per un totale di 27,27 milioni:

- d.g.r. n. 513/2014 (prenotazione di impegno) d.d. n. 2857/2014 che ha impegnato l'importo di 15 milioni;
- d.g.r. n. 989/2014 (prenotazione di impegno) e relativo d.d. n. 5930/2014 che ha impegnato l'importo di 0,30 milioni a parziale compensazione degli introiti della tassa DSU;
- d.g.r. n. 1195/2014 (prenotazione di impegno) e relativo d.d. n. 6228/2014 che ha impegnato l'importo di 11,97 milioni.

Si evidenzia, a tal proposito, come l'importo impegnato con d.g.r. n. 1195/2014, non venga rappresentato tra le risorse del consuntivo 2014.

Per quanto riguarda, invece, i crediti, si rileva come a fronte di un totale di 61,81 milioni, circa la metà siano rappresentati da quelli verso la Regione Toscana per un ammontare di 31,66 milioni di cui solo 11,93 milioni relativi a investimenti (con scadenza superiore ai 12 mesi), mentre tra i restanti 19,73 milioni, si evidenziano 8,31 milioni per spese di funzionamento e 8,10 per borse di studio.

5. Il Piano della cultura 2012/2015

5.1. Premessa

La Regione sostiene la produzione artistica, promuove i progetti di carattere culturale, valorizza le strutture del mondo della cultura in coerenza con il dettato dello Statuto della Regione Toscana, Titolo I, art. 4 lettera b) che, tra le finalità prioritarie, cita, insieme al pluralismo dell'informazione, "l'accesso alla cultura come bisogno individuale e valore collettivo". Inoltre, la Regione finanzia le fondazioni e i principali organismi di rilevanza regionale dello spettacolo, la formazione musicale, sia quella di base che l'"alta formazione", nonché le progettualità culturali tese alla qualificazione dell'offerta di spettacolo e della formazione del pubblico. Infine, custodisce e valorizza l'eccezionale patrimonio culturale a disposizione.

Ad oggi la Toscana può contare oltre 666 musei, 1.100 biblioteche, 250 teatri funzionanti, 48 grandi istituzioni culturali, 3 Università; sono stati censiti oltre 20 mila beni culturali e 8 mila aree e immobili sottoposti a vincolo. Tale imponente dotazione di

infrastrutture culturali è oggetto di intervento nell'ambito del bilancio regionale anche in considerazione del valore economico che per la Toscana riveste il turismo culturale, anche nel confronto con altre regioni.

Gli strumenti normativi attraverso i quali la Regione pianifica e dà attuazione alle politiche culturali e formative sono la l.r. n. 21/2010 "Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali e spettacolo" ed il Piano integrato della cultura 2012/2015.

Il Piano della cultura 2012/2015, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 55 del 20/12/2012, prevede tre macro obiettivi:

- la fruizione del patrimonio e dei servizi culturali (qualificazione dell'offerta museale, servizi bibliotecari di qualità, sviluppo della conoscenza e catalogazione del patrimonio documentario toscano, sostegno a Enti e Fondazioni costituenti il sistema dello spettacolo);
- la promozione e qualificazione dell'offerta culturale (valorizzazione dei musei ai fini dello sviluppo locale e del turismo, promozione di attività di formazione musicale, consolidamento del sistema regionale per l'Arte contemporanea);
- la conservazione e la valorizzazione dei beni e delle attività culturali (conservazione del patrimonio culturale, sviluppo della sua conoscenza, valorizzazione).

Le risorse previste dal Piano 2012/2015 ammontano a oltre 170 milioni, di cui quasi la metà per investimenti. Al 31/12/2014 risultano assegnati oltre 107 milioni, come risulta dalla tabella seguente.

Tab. 15 - Piano della cultura. Risorse assegnate al 31/12/2014 per linea di azione. (in euro)

Descrizione	Dati complessivi					
	Assegnazioni Regionali				Altri finanziamenti	Totale
	Iniziali	Variazioni	Totali			
	(1)	(2)	(3=1+2)	Incidenza su totale	(4)	(5=3+4)
Qualificare l'offerta museale attraverso diversificazione e incremento progressivo proposte rivolte alle varie categorie di pubblico di riferimento	8.125.063		8.125.063	7,6%		8.125.063
Garantire servizi bibliotecari di qualità' per diverse fasce di pubblico sul territorio regionale considerando le nuove forme di lettura e comunicazione	986.638		986.638	0,9%		986.638
Potenziare l'offerta di documenti cartacei e digitali e di servizi delle biblioteche pubbliche	165.777		165.777	0,2%		165.777
Sviluppare catalogazione e conoscenza del patrimonio documentario toscano ai fini della tutela valorizzazione e pubblica fruizione	412.096		412.096	0,4%		412.096
Sostenere Enti Istituzioni e Fondazioni del sistema dello spettacolo dal vivo per le attività' proprie dei soggetti e per le funzioni volte a favorire la crescita strutturale del sistema	18.393.368	3.306.001	21.699.368	20,2%		21.699.368
Sostenere festival di particolare rilevanza artistica e culturale di livello regionale o nazionale	2.430.000		2.430.000	2,3%		2.430.000
Sostenere progetti e attività' di promozione del cinema di qualità' per valorizzare l'immagine e l'offerta culturale della Regione Toscana	6.435.001		6.435.001	6,0%		6.435.001
Valorizzare i musei a fini di sviluppo locale e di incremento dei flussi di turismo anche con utilizzo di strumenti innovativi e impiego di giovani professionalità' creative	318.000		318.000	0,3%		318.000
Promuovere lo sviluppo del sistema regionale per lo spettacolo dal vivo con azioni e progetti per garantire un'offerta culturale qualificate diversificata e potenziare la domanda di spettacolo	17.668.584		17.668.584	16,5%		17.668.584
Promuovere attività di educazione e formazione musicale e di diffusione della musica colta	2.850.389	569.263	3.419.652	3,2%		3.419.652
Rafforzare e consolidare il sistema regionale per l'arte contemporanea	900.000	450.000	1.350.000	1,3%		1.350.000
Conservare e valorizzare il patrimonio culturale materiale e immateriale promuovendo la partecipazione delle comunità' locali e il coinvolgimento di soggetti privati e istituzioni pubbliche	1.312.112		1.312.112	1,2%		1.312.112
Valorizzare il patrimonio culturale della Regione e dei siti UNESCO	10.379.049		10.379.049	9,7%		10.379.049
Sostegno all'attività' scientifica e culturale delle Istituzioni culturali riconosciute di rilievo regionale	2.270.000		2.270.000	2,1%		2.270.000
Funzioni amministrative e trasversali	1.413.972		1.413.972	1,3%		1.413.971
Competenze riservate	25.132		25.132	0,0%		25.132
Investimenti	27.282.064		27.282.064	25,5%		27.282.064
Progetto regionale n. 3 - Biblioteche e archivi nella società dell'informazione e della conoscenza	522.520	149.175	671.695	0,6%		671.695
Progetto regionale n. 10 - Sistema cinema di qualità' in Toscana	640.000		640.000	0,6%		640.000
Programma cultura 2007/2013 - Progetto Reneu New Renaissance in Europe	157.891		157.891	0,1%		157.891
TOTALI	**102.687.656**	**4.474.439**	**107.162.094**	**100,0%**	**0**	**107.162.096**

Fonte: Regione Toscana. Monitoraggio strategico 2014.

Ai sensi della l.r. n. 21/2010, sono considerati strumenti di attuazione del Piano della Cultura i progetti regionali (art. 7), i progetti locali (art. 8) ed ogni intervento assegnato alla competenza regionale diretta dalla citata legge regionale, quali la gestione di musei di

proprietà regionale di cui all'art 15, lettera h) della medesima norma, nonché dalla normativa statale, quali l'esercizio delle funzioni di tutela dei beni librari (DPR n. 3/1972), e l'archivio della produzione editoriale regionale (l. n. 106/2004).

A lato di quanto previsto dal Piano della cultura 2012/2015 si collocano anche le procedure per il riconoscimento delle istituzioni culturali di rilievo regionale disciplinate dagli artt. 30 e 31 della l.r. n. 21/2010 e dagli articoli 10, comma 3 e 11 del Dpgr n. 22/R (Regolamento di attuazione della l.r. n. 21/2010).

5.2. I Progetti regionali

I progetti regionali, congiuntamente a quelli locali, sono i principali strumenti mediante i quali la Giunta dà attuazione al Piano della Cultura 2012-2015.

I progetti regionali di cui all'art. 7 della l.r. n. 21/2010, che possono essere sia annuali sia pluriennali, svolgono direttamente attività e perseguono obiettivi di livello regionale, mediante le linee d'azione fissate dal Piano come sotto-articolazioni dei propri obiettivi specifici e mediante specifiche procedure di attuazione che il Piano stesso provvede a individuare, sia per singolo progetto o talvolta per singola linea d'azione.

Le linee d'azione vengono implementate mediante l'individuazione di coerenti interventi annuali, approvati dalla Giunta regionale con le modalità previste dall'art. 10-*bis* della l.r. n. 49/1999.

I progetti regionali individuati dal Piano della Cultura 2012-2015 sono i seguenti:

1. Valorizzazione e promozione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, della Toscana;
2. Biblioteche e archivi nella società dell'informazione e della conoscenza;
3. Musei di qualità al servizio dei visitatori e delle comunità locali;
4. Investire in cultura;
5. Arte contemporanea;
6. Sistema regionale dello spettacolo dal vivo: Enti di rilevanza regionale;
7. Sistema regionale dello spettacolo dal vivo: le fondazione regionali;
8. Sistema regionale dello spettacolo dal vivo: attività teatrali, di danza e di musica;
9. Le arti dello spettacolo tra tradizione e innovazione;
10. Sistema Cinema di qualità in Toscana;
11. Promozione della diffusione della musica colta;

12. Promozione della cultura musicale: istituzioni di educazione, di formazione e di alta formazione musicale;

13. Promozione della cultura musicale: educazione e formazione di base alla musica e al canto corale;

14. Istituzioni culturali: eredità del passato, contemporaneità e progettazione del futuro.

Tra i suddetti progetti assumono particolare rilevanza, all'interno del piano, gli interventi e le iniziative relativi al sistema bibliotecario e museale.

5.2.1. Il sistema bibliotecario. La struttura esistente e gli interventi di potenziamento.

I dati che seguono sono tratti dal Sistema Informativo Regionale sui luoghi della Cultura[20] e fanno riferimento ai dati che la Regione Toscana raccoglie annualmente, dal 1998, tramite un'indagine statistica sulle biblioteche pubbliche degli enti locali toscani.

Le biblioteche toscane sono complessivamente 1.100[21], di queste, 340 sono le biblioteche comunali aperte al pubblico, considerando le sedi principali, secondarie o sezioni autonome e sono distribuite in 267 comuni[22]; mentre 259 sono le sole sedi principali delle biblioteche comunali attualmente registrate nel sistema di monitoraggio dislocate in 246 comuni. Nel 2013 ne risultano aperte 239 di cui 222 rispondenti al monitoraggio (distribuite su 211 comuni della Toscana).

Le biblioteche sono organizzate in 12 reti documentarie[23], costituite ai sensi dell'articolo 28 della l.r. n. 21/2010. Complessivamente, le 12 reti documentarie toscane includono oltre 600 biblioteche su 1.100 totali. Tali reti documentarie non sono un soggetto giuridicamente riconosciuto, ma sono regolate da specifiche convenzioni che ne individuano il coordinamento da parte di uno o più istituti documentari rappresentati, nella maggior parte dei casi, da una biblioteca comunale di solito situata nel capoluogo di provincia. Le reti includono sia biblioteche che archivi, e, per quanto riguarda le biblioteche, si distinguono quelle appartenenti a istituti culturali giuridicamente autonomi e quelle proprie degli enti locali, che spesso svolgono la doppia funzione di biblioteca di pubblica lettura e di biblioteca di conservazione.

[20] Banca dati anagrafica di archivi, biblioteche, musei, luoghi dello spettacolo.
[21] Di queste 1.100 biblioteche, 340 sono comunali (comprese le sedi secondarie e quelle che non aderiscono a reti che sono 26 e appartengono alle province di Arezzo, Firenze e Pisa.) e le restanti 760 sono di altro genere. Delle 600 biblioteche aderenti alle 12 Reti quasi il 50 per cento è rappresentato da biblioteche non comunali.
[22] Dati al 2013; i dati 2014 dovranno tener conto degli accorpamenti di enti avviati appunto dal 1.1.2014.
[23] Corrispondenti al territorio provinciale ad eccezione di Firenze che ne conta tre.

Gli obiettivi principali delle reti documentarie, dal 1999 ad oggi, sono stati, da un lato, il rafforzamento della cooperazione tra biblioteche con il completamento dell'automazione del catalogo di rete reso disponibile on-line; dall'altro, l'attivazione del servizio di prestito interbibliotecario[24]. La collaborazione è stata, successivamente, estesa alla condivisione del catalogo, alla catalogazione coordinata e/o centralizzata ed agli acquisti cooperativi di rete, oltre che all'attività di promozione comune della biblioteca. Nell'ultimo triennio, si sono inoltre aggiunte specifiche attività di valorizzazione degli archivi.

Lo sviluppo delle reti documentarie, unitamente agli investimenti realizzati in nuove e più funzionali strutture bibliotecarie, segna un tangibile divario tra realtà territoriali con gravi deficit di servizi bibliotecari e documentari ed altre decisamente più solide. In particolare, la costruzione di nuove biblioteche e la creazione di un soggetto capofila nell'ambito delle varie iniziative regionali ha portato ad una polarizzazione tra le realtà d'eccellenza e la situazione media regionale.

Nell'ultimo decennio, gli investimenti hanno favorito, di fatto, la fruizione delle biblioteche toscane, sia in termini di servizio di prestito, sia in termini di presenza degli utenti nelle strutture. I prestiti sono cresciuti da circa un milione nel 2002 a 2,5 milioni nel 2013. Le presenze da 2,5 milioni nel 2008[25], a 4,4 milioni nel 2013.

Gli interventi fatti si sono proposti di modernizzare e rendere più funzionale il sistema delle biblioteche pubbliche in Toscana, riducendo le barriere che impediscono la partecipazione dei cittadini alla società della conoscenza e dell'informazione, ed hanno anche garantito la diffusione dell'abitudine all'uso della biblioteca e della lettura. Negli ultimi 10 anni sono stati investiti, da parte della Regione e degli enti locali, oltre 42 milioni in 70 strutture, rinnovando così un terzo del totale delle biblioteche. Si è mirato a finanziare l'accesso dall'esterno o da altre piattaforme informatiche, grazie al continuo sviluppo delle tecnologie, favorendo l'accesso ad Internet ed alle risorse digitali disponibili. In particolare, la Regione ha deciso di mettere a disposizione degli iscritti delle biblioteche pubbliche toscane il portale MedialibraryOnLine (MLOL) con funzioni di biblioteca digitale, consentendo così l'accesso via Internet, da qualunque luogo e gratuitamente, ai materiali digitali offerti dalle biblioteche stesse, gestendo con modalità digitale anche il servizio di prestito.

[24] Progetto regionale "Libri In Rete".
[25] Primo anno di rilevazione delle presenze.

Ulteriori iniziative intraprese nell'ambito del sistema bibliotecario negli ultimi anni hanno riguardato la predisposizione, da parte di quasi un terzo delle biblioteche[26], di uno spazio apposito con pubblicazioni e documenti destinati ad informare i cittadini su specifiche tematiche inerenti gli stili di vita; sono state inoltre avviate attività di sperimentazione di modalità di lettura al di fuori dalle spazi fisici delle biblioteche, con l'impiego di proprie risorse e di proprio personale[27]. Sono state, inoltre, istituite biblioteche mobili, come per esempio il bibliobus, il prestito a domicilio[28], ed è stata avviata la diffusione dei servizi anche nei centri commerciali. Al 31 dicembre 2013 sono 30 le biblioteche che risultano attive nei centri commerciali Coop e nei luoghi di cura e riabilitazione. Ulteriori 25 biblioteche sono presenti in 40 presidi ospedalieri, ed offrono un servizio di prestito circolante, oltre ad un servizio di lettura ad alta voce. Inoltre sono state attuate, su impulso della Regione, politiche di ampliamento dell'orario di apertura per raggiungere il maggior numero di utenti[29].

La spesa totale per il sistema delle biblioteche pubbliche in Toscana risulta stabile.

Dopo una flessione nel 2012 (31.172 milioni contro i quasi 33 milioni del 2011), la spesa del comparto risale dello 0,8 per cento assestandosi a 31.491 milioni. Si registra una lieve crescita per la dotazione del personale totale, comprensivo del personale volontario, sia in merito alle unità fisiche (da 1.407 nel 2012 a 1.459 nel 2013) che in termini di FTE (*full time equivalent*) (da 797 nel 2012 a 811 nel 2013). Risultano stabili gli orari di apertura delle biblioteche, con una media di 31,6 ore settimanali nel 2013. Il servizio di prestito cresce costantemente dal 2001. Nel 2013 si registrano 2.586.364 prestiti con un aumento del 5,6 per cento rispetto al 2012 ed con un indice di prestito pari a 0,69 prestiti per abitanti, a fronte dello 0,66 nel 2012. Anche il servizio di prestito interbibliotecario, fortemente sostenuto dalla Regione Toscana, è cresciuto del 19 per cento nel 2013, rappresentando il 9,1 per cento del totale dei prestiti, rispetto all'8,1 per cento del totale registrato nel 2012.

Inoltre, crescono i servizi diversi dal prestito; le presenze passano da 2,5 milioni nel 2008 a 4,3 milioni nel 2012 e 4,4 milioni nel 2013 con un trend positivo dell'indice di affollamento medio (presenze su giorni di rilevazione delle presenze) che da 50,7 nel 2008

[26] 69 su 239.
[27] Come il progetto "Biblioteche fuori di sé".
[28] 29 realtà bibliotecarie hanno attivato il servizio di prestito mobile e 59 quello di prestito a domicilio.
[29] Dal 1998 al 2013 sono cresciute le strutture con orario di apertura oltre le 36 ore: le biblioteche fino a 18 ore sono diminuite da 60 a 52, da 18 a 36 ore sono diminuite da 99 a 96, mentre nella fascia tra 36 e 50 ore le biblioteche sono cresciute da 31 a 36 e, oltre le 50 ore di apertura settimanale, sono passate da 23 a 37.

arriva a 85,2 nel 2012 e a 91,1 nel 2013. Nell'ambito della popolazione dei bambini, ragazzi e giovani (target 0-24 anni) le presenze sono raddoppiate tra il 2008 ed il 2013[30] tra i giovani. Inoltre, sono cresciuti, rispetto al 2008, gli iscritti attivi, i nuovi utenti ed i prestiti: nel 2013 la componente di questa fascia di età si conferma pari a circa il 35 per cento degli iscritti e nuovi utenti complessivi[31].

5.2.2. Gli interventi per le biblioteche, gli archivi e la tutela del patrimonio bibliografico.

Di seguito si riportano i progetti e le principali iniziative promosse dalla Regione nel settore bibliotecario, archivistico e di tutela del patrimonio bibliografico.

Progetto regionale "Biblioteche e archivi nella società della conoscenza. Attuazione annualità 2014.

Il Progetto è stato approvato con delibera n. 588/2014, che stabilisce i seguenti obiettivi:

- garantire servizi bibliotecari di qualità per le diverse fasce di pubblico, su tutto il territorio regionale, tenendo conto delle nuove forme di lettura e di comunicazione;
- potenziare l'offerta di documenti, sia su supporto cartaceo che digitale, e di servizi delle biblioteche pubbliche;
- sviluppare la catalogazione e la conoscenza del patrimonio documentario toscano, a fini di tutela, valorizzazione e pubblica fruizione.

I predetti obiettivi specifici sono declinati, nel 2014, nelle varie linee d'azione, di cui si riportano le più significative di seguito:

Linea di azione 1. Realizzazione di strumenti conoscitivi e di valutazione. Il monitoraggio annuale delle biblioteche degli enti locali e dei loro servizi ha raggiunto un buon livello di completezza e qualità, grazie alla collaborazione delle reti documentarie, coinvolte sempre più nel coordinamento locale della rilevazione e nel controllo dei dati. Sulla base delle consolidate elaborazioni statistiche di misure ed indicatori per le singole biblioteche a cui si aggiungono, nel 2014, quelle relative alle 12 reti, anche per il 2014 la

[30] Dalle 500.000 presenze nel 2008 su 2,5 milioni a 1 milione su 4,3 milioni di presenze nel 2012 a 1,2 milioni su quasi 4,4 milioni di presenze nel 2013, con un 40 per cento che è rappresentato dalla fascia 0-14 anni e un 60 per cento dalla fascia 15-24 anni, componente che ha registrato una crescita significativa nelle biblioteche dei comuni capoluogo (da 22,3 per cento nel 2008 a 29,1 per cento nel 2013).

[31] Con una percentuale di distribuzione nelle classi di età 0-14 anni e 15-24 anni rispettivamente del 55 per cento e 45 per cento per gli iscritti attivi e del 60 per cento e 40 per cento per i nuovi utenti (complessivamente nel 2012 erano 108.000 su 314.000 gli iscritti attivi e 29.000 su 99.000 i nuovi iscritti, nel 2013 sono 106.000 su 303.000 gli iscritti attivi e 33.000 su 93.500).

regione intende produrre un rapporto di valutazione sui servizi bibliotecari nell'ultimo triennio, i cui contenuti saranno riorganizzati in modo da renderli più fruibili anche da parte di un pubblico non specialistico.

Linea di azione 2. Potenziamento dei servizi e delle attività di carattere specializzato svolti a supporto dell'intera rete documentaria regionale mediante rapporti di collaborazione, accordi e convenzioni con enti e istituti documentari. La Regione favorisce la costituzione di reti biblioteche e istituzioni che sono in grado di fornire alle reti documentarie, alle singole biblioteche e alla stessa Regione un supporto professionale particolarmente qualificato in diversi ambiti specializzati. Le biblioteche e istituzioni indicate nella tabella seguente sono quelle individuate quali soggetti da sostenere nelle loro attività a favore del sistema documentario regionale, mediante assegnazione di contributi disciplinati da convenzioni, rapporti di collaborazione ed accordi.

Tab. 16 - Biblioteche e centri bibliotecari. Funzioni.

Biblioteca	Organizzazione	Attività
Biblioteca comunale Villa Montalvo. Campi Bisenzio (FI)	Centro regionale di servizi per le biblioteche ragazzi in Toscana	Organizzazione e sviluppo delle raccolte per bambini e ragazzi
Istituto culturale e di documentazione "A. Lazzerini" Prato	Polo regionale di documentazione interculturale.	Servizi interculturali attività di catalogazione in lingua e consulenza per lo sviluppo delle raccolte multilingue delle biblioteche,
SISMEL Società Internazionale per lo studio del medioevo latino	Progetto 'Codex. Inventario dei manoscritti medievali della Toscana'	Attività di catalogazione, gestione e conservazione dei fondi manoscritti delle biblioteche toscane
La Fondazione Scuola di Musica di Fiesole	Centro regionale di documentazione musicale della Scuola di musica di Fiesole	Revisione del data base Fondi Librari della Regione Toscana, e sua implementazione.
Istituto "A. Lazzerini" Prato	Centro culturale di documentazione	Progetto MediaLibraryOnLine
Biblioteca degli Intronati. Siena		

Fonte: Regione Toscana, D.G. Cultura.

Linea di azione 3. Settimana della cultura in Toscana e campagna di promozione delle biblioteche. Il mese di ottobre è dedicato alla promozione dei servizi e delle attività delle biblioteche di ogni tipologia, dandone visibilità e facendole conoscere all'intera comunità toscana, in stretta collaborazione con le reti documentarie e le singole biblioteche. Nel 2014 la campagna autunnale si è integrata, in parte, con il programma della Settimana della cultura toscana (9-19 0ttobre).

Linea di azione 3.2. Progetti intersettoriali/integrati di promozione della biblioteca e della lettura finalizzati all'ampliamento del pubblico delle biblioteche. Il Piano della Cultura 2012/2015, anche per il 2014, condivide con altri piani e programmi regionali alcuni obiettivi generali, quali il miglioramento della qualità della vita e l'incremento dei

livelli di formazione ed informazione, preservando la pluralità dell'offerta e garantendo la possibilità di accesso e partecipazione ai servizi. Dunque, il settore regionale competente coordina e valorizza progetti in collaborazione con l'Assessorato al Diritto alla salute-Direzione generale diritti di cittadinanza e coesione sociali[32].

Con le stesse finalità le biblioteche partecipano al progetto dell'Area di coordinamento turismo, commercio e terziario "Vetrina Toscana", attraverso la promozione di iniziative di presentazioni di libri e letture nelle biblioteche con offerta di menu enogastronomici a tema.

Da citare anche le collaborazioni delle reti con il settore Progetti speciali integrati di sviluppo turistico, con la presenza delle biblioteche presenti lungo le tappe della via francigena toscana alla Festa arcobaleno del 21 giugno 2014, con il progetto "Letti di notte", in collaborazione con l'Associazione "Letteratura rinnovabile".

Linea di azione 3.3. La regione sostiene iniziative con carattere di eccellenza che si configurano come "buone pratiche" di promozione della biblioteca, della lettura e del libro che abbiano i requisiti specifici di coinvolgere le biblioteche, anche attraverso la collaborazione delle loro strutture tecniche e organizzative, valorizzandone collezioni e servizio. Queste iniziative sono volte, attraverso la diffusione della conoscenza di autori classici e contemporanei e la discussione di temi di attualità, alla promozione del dibattito culturale contemporaneo. Esse si rivolgono a un vasto pubblico non specializzato ed hanno come obiettivo anche il rilancio turistico culturale del territorio.

Inoltre, in tale ambito, la Regione prosegue il sostegno e la partecipazione a "Leggere per non dimenticare", rassegna letteraria che si è affermata come un'efficace e prestigiosa "buona pratica" per la promozione della lettura e della conoscenza degli scrittori della contemporaneità.

La Regione sostiene il Premio Bancarella, organizzato dalla Fondazione Città del Libro di Pontremoli (MS) e l'*International Book Town Festival* di Montereggio, organizzata dal Comune di Mulazzo (MS), entrambe buone pratiche di promozione del libro che rilanciano anche il turismo culturale nella Lunigiana.

Linea di azione 4. Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture per il funzionamento della rete documentaria regionale.

---

[32] Progetto "Parole di salute @lla tua biblioteca", al fine di promuovere le tematiche della salute e dei sani stili di vita, il progetto "La Toscana da Ragazzi" che, in sinergia con altri settori della Regione (istruzione, sport, cultura, spettacolo, turismo), propone alle scuole toscane, come tappe di gite scolastiche, visite a beni culturali e ambientali della Toscana.

Linea di azione 4.1. Partecipazione al Servizio Bibliotecario Nazionale (SBN). Sono 260 le biblioteche toscane che partecipano al Servizio Bibliotecario Nazionale (SBN), il servizio centralizzato di catalogazione partecipata nato nel 1985, promosso dal MIBACT con la cooperazione delle Regioni e delle Università e coordinato dall'Istituto Centrale per il Catalogo Unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU). Dal 2014 aderiscono le Reti documentarie Bibliolandia (Pisa) e Pistoia, che si aggiungono a quella, in fase di ultimazione, rappresentata dalla Rete di Arezzo, alla piena operatività della Rete del Mugello ed alle già operative Reti di Livorno, Lucca, ReaNet e Sdiaf di Firenze, Prato, e Grosseto.

La Regione, inoltre, gestisce e amministra direttamente il Polo regionale RT1 (vi afferiscono le 5 Reti documentarie che condividono l'applicativo EasyWeb e l'Opac "Catalogo dei libri antichi"), assicurandone la manutenzione informatica attraverso il Settore "Sistemi informativi e tecnologie della conoscenza". All'interno di questo, di particolare rilievo è l'implementazione e la manutenzione a regime dell'OPAC "Catalogo dei libri antichi", che permette di consultare le schede catalografiche relative a 57.820 esemplari conservati in 64 diverse biblioteche, corrispondenti a più di 38.000 edizioni, per il 90 per cento circa del secolo XVI[33]. L'implementazione del Catalogo è stata realizzata con il supporto della Biblioteca degli Intronati di Siena.

Linea di azione 4.2. Il sostegno al Servizio di prestito interbibliotecario "Libri in rete" (LIR), in funzione tra le reti documentarie toscane e le Università, rappresenta un progetto unico a livello nazionale, in costante crescita negli ultimi anni, che ha visto nel corso del 2013 circa 16.000 richieste di prestito. Il progetto si avvale del supporto della Biblioteca comunale di Empoli, che ne cura il coordinamento tecnico e operativo, con la quale è stato sottoscritto un accordo triennale 2013-2015.

Linea di azione 5. Realizzazione e sostegno a programmi di digitalizzazione del patrimonio documentario e di produzione di nuovi contenuti digitali

L'intervento finanziario della Regione a favore dei progetti di digitalizzazione portati avanti da biblioteche, archivi e istituzioni culturali si realizza soprattutto attraverso il cofinanziamento dei progetti locali delle Reti documentarie, prevedendo l'inserimento delle risorse digitali anche nell'Emeroteca digitale toscana. L'attività regionale è di coordinamento, volta ad evitare sovrapposizioni e dispersione di risorse digitali sul territorio, sia promuovendone l'aggregazione e la conservazione nelle strutture regionali

[33] Sono30 le biblioteche che hanno attivato il dialogo con l'Indice SBN attraverso il Catalogo.

del TIX (Tuscany Internet Exchange), sia ricercando il raccordo con il Ministero per i beni e le attività culturali (in particolare ICCU, Direzione generale per gli Archivi e ICCD) per l'integrazione con i sistemi informativi nazionali, le istituzioni specializzate (in primis la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze, con il suo progetto di Magazzini digitali), le università (come la Scuola Normale Superiore di Pisa e l'Università di Firenze) e gli istituti documentari che sviluppano programmi in campo digitale e dispongono di specifiche competenze.

Linea di azione 5.1. L'intervento diretto della Regione nella materia riguarda in primo luogo l'Emeroteca digitale toscana, che raccoglie 63 periodici storici digitalizzati provenienti da alcune importanti biblioteche toscane. Sulla base della convenzione triennale 2013-2015, la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze è impegnata a migrare al TIX la banca dati, apportando un restyling all'applicativo, assicurandone la gestione, la manutenzione e la valorizzazione.

Linea di azione 5.2. MedialibraryOnLine (MLOL). Il progetto, tra le esperienze più avanzate a livello nazionale, prevede, attraverso l'utilizzo dell'aggregatore MLOL, il prestito e/o la consultazione di risorse digitali Open Source e commerciali da parte degli utenti delle biblioteche toscane. Attualmente gli iscritti sono circa 12.000, e 170.000 le consultazioni di risorse digitali, tra le quali soprattutto l'edicola di testate giornalistiche italiane e straniere. Il coordinamento e la gestione del progetto sono affidati all'Istituto culturale e di documentazione "A. Lazzerini" di Prato (che prosegue la collaborazione avviata nel 2012) e la Biblioteca degli Intronati di Siena che, d'intesa con le Reti documentarie aderenti, curano il coordinamento, la pianificazione e la gestione centralizzata degli acquisti delle licenze, la valorizzazione dei contenuti digitalizzati delle Reti toscane attraverso MLOL, la comunicazione, la formazione dei referenti delle Reti e il monitoraggio dell'utilizzo della piattaforma. La Regione Toscana sostiene direttamente i costi dell'abbonamento alla piattaforma multimediale MLOL.

Linea di azione 6. Definizione di un protocollo d'intesa con la Soprintendenza Archivistica per la Toscana per la realizzazione di un portale regionale per l'accesso unificato alle informazioni sul patrimonio archivistico toscano.

Nel 2013 è stato stipulato l'Accordo di collaborazione tra Regione Toscana e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del turismo - Direzione Regionale per i beni culturali e paesaggistici della Toscana, per la "Valorizzazione del patrimonio archivistico, coordinamento in materia di archivi e realizzazione di un portale regionale degli archivi

toscani". Inoltre, sono continuate, nel 2014, le attività per la creazione del Portale regionale per la consultazione integrata delle informazioni sul patrimonio archivistico toscano, del quale sono stati finora implementati, all'interno di SIUSA (Sistema Informativo Unificato delle Soprintendenze Archivistiche), la sezione generale "Archivi in Toscana" e l'area tematica degli "Archivi di personalità Censimento dei fondi toscani tra '800 e '900", con i dati acquisiti mediante i numerosi censimenti e le varie iniziative intraprese dalla Regione insieme alla Soprintendenza Archivistica.

Linea di azione 7. Realizzazione di un piano di aggiornamento professionale rivolto agli operatori delle biblioteche, degli archivi e delle istituzioni.

Nel 2014 si è concluso il programma di aggiornamento di 5 moduli per archivisti e di 4 per bibliotecari, realizzato a partire dal 2013 all'interno dell'appalto per "Servizi inerenti la realizzazione di percorsi formativi in tema di innovazione dell'azione amministrativa", effettuato dal Settore Formazione, competenze e sistemi di valutazione, in collaborazione con il Settore Biblioteche. Altri interventi formativi funzionali a progetti specifici sono previsti nell'ambito delle convenzioni con biblioteche specializzate.

Progetto locale: "Biblioteche e archivi nella società dell'informazione e della conoscenza". Attuazione annualità 2014.

I criteri e le modalità di realizzazione e finanziamento dei progetti locali nell'ambito dell'obiettivo di piano "Biblioteche e archivi nella società dell'informazione e della conoscenza" sono stati approvati con delibera n. 181/2014, che stabilisce, tra l'altro, le seguenti linee d'azione specifiche, alla realizzazione delle quali i progetti locali devono ispirarsi:

Linea di azione 1. garantire servizi bibliotecari di qualità per le diverse fasce di pubblico, su tutto il territorio regionale, tenendo conto delle nuove forme di lettura e di comunicazione, anche attraverso lo sviluppo della catalogazione e la conoscenza del patrimonio documentario toscano, a fini di tutela, valorizzazione e pubblica fruizione, soprattutto da parte delle comunità locali;

Linea di azione 2. sviluppare la conoscenza del patrimonio materiale e immateriale attraverso la qualificazione e l'aggiornamento professionale del personale;

Linea di azione 3. sostenere l'attività scientifica e culturale delle istituzioni culturali riconosciute di rilievo regionale ai sensi dell'art. 31 della l.r. 21/2010.

I progetti locali, che sono realizzati da soggetti pubblici e privati e cofinanziati dalla Regione, devono riguardare in particolare:

- interventi di sostegno per la conservazione e il potenziamento del patrimonio documentario delle reti e per l'implementazione dei cataloghi *on line*, anche attraverso l'incremento e aggiornamento del patrimonio documentario delle reti, la catalogazione del patrimonio librario, inclusi interventi di recupero catalografico e inventariazione di fondi archivistici, la conservazione del patrimonio storico bibliografico e archivistico e sua valorizzazione, rivolta in particolare al pubblico non specializzato;
- il censimento, la catalogazione, l'inventariazione e la digitalizzazione per lo sviluppo delle banche dati catalografiche e delle collezioni digitali prodotte dalla Regione (Banche dati AST, SIUSA-Archivi di personalità, Codex, Polo regionale SBN "antico", Teca digitale etc.), sulla base di specifiche intese con la Regione Toscana;
- le attività connesse all'adesione a SBN e ai servizi correlati;
- la promozione dei servizi e delle collezioni delle biblioteche e degli archivi, didattica ed educazione al patrimonio storico, valorizzazione delle riviste toscane di cultura, con particolare riferimento a quelle inserite nell'Elenco regionale di cui all'art. 53 comma 2, lett. s) l.r. n. 21/2010.

I progetti sono cofinanziati dalla Regione per il 50 per cento se riguardano spese correnti, per il 60 per cento in caso di investimenti. La soglia minima di cofinanziamento è di 10.000 euro. La liquidazione dei contributi è prevista all'atto di impegno e di approvazione dei progetti locali per il 50 per cento; il restante 50 per cento viene liquidato successivamente all'inoltro della rendicontazione consuntiva.

I progetti locali in materia di biblioteche sono stati finanziati, nel 2014, con stanziamenti per 1.220.900,86 euro.

5.2.3. Qualificazione dell'offerta museale. Valorizzazione dei musei ai fini dello sviluppo locale e del turismo. Interventi attuativi per il 2014. Progetti regionali e locali

Di seguito si riportano i progetti e le principali iniziative promosse dalla Regione nel settore relativo all'offerta museale con particolare riferimento ai progetti regionali e locali attuati nel corso del 2014.

Progetto regionale: "Musei di qualità al servizio dei visitatori e delle comunità locali". Attuazione annualità 2014.

Il progetto, approvato con delibera di Giunta n. 588/2014, risponde a uno degli obiettivi specifici del Piano della cultura 2012-2015; in particolare tende a "Qualificare l'offerta museale, anche attraverso la diversificazione e l'incremento progressivo delle proposte

rivolte alle varie categorie di pubblico di riferimento" ed è a sua volta afferente all'obiettivo generale "La fruizione del patrimonio culturale e dei servizi culturali".

In particolare, nel 2014 l'amministrazione regionale ha svolto l'attività di riconoscimento della qualifica di museo ed ecomuseo di rilevanza regionale. La Regione, in linea con quanto attestato all'art. 2 del regolamento di attuazione, pone in essere le procedure finalizzate al riconoscimento di museo o ecomuseo di rilevanza regionale, tenendo conto del parere vincolante della Commissione tecnica regionale prevista dall'art. 22 della l.r. n. 21/2010. Sono state inoltre finanziate attività di educazione al patrimonio culturale, dirette a fasce di pubblico marginali rispetto al museo (anziani, cittadini stranieri, famiglie, giovani, etc.) o utili ad incrementare il pubblico dei musei in particolari momenti dell'anno (il periodo natalizio e pasquale, le vacanze scolastiche, etc.).

Le tematiche legate alla Memoria storica, nel 2014, sono state valorizzate attraverso la collaborazione con la Fondazione Museo e Centro di Documentazione della Deportazione e Resistenza di Prato ed il proseguimento del progetto "Treno della Memoria". Si segnala, inoltre, la realizzazione di attività rivolte agli utenti con disabilità, mediante la collaborazione con il Museo Horne di Firenze sui temi della disabilità uditiva e con il Museo Marino Marini di Firenze sul tema dell'Alzheimer, con l'obiettivo di costruire metodologie e competenze rivolte ai musei di qualità che siano interessati ad assumere questo impegno a favore di persone diversamente abili.

E' proseguita, inoltre, la programmazione e l'attuazione del programma pluriennale di aggiornamento professionale del personale dei musei, anche in partenariato con istituzioni specializzate. Nel 2014 si è sviluppata la collaborazione con Promo PA Fondazione finalizzato alla partecipazione regionale alla X edizione di LuBeC (Lucca Beni Culturali) e allo sviluppo di un percorso propedeutico, formativo e informativo, su tematiche rilevanti ai fini del rinnovamento dell'industria culturale in rapporto al pubblico (volontariato per i beni culturali in caso di emergenza, rapporto pubblico/privato, contaminazioni con filiera green e artigianato, etc.).

Il progetto regionale è stato attuato attraverso l'assegnazione di contributi per progetti coerenti con gli obiettivi e le linee d'azione del Progetto regionale.

Il quadro finanziario complessivo prevede finanziamenti regionali per complessivi 272.246,93 euro.

Progetto locale: "Musei di qualità al servizio dei visitatori e delle comunità locali". Attuazione annualità 2014.

Gli interventi promossi e finanziati dalla Regione hanno puntato a valorizzare i musei a fini di sviluppo locale e di incremento dei flussi di turismo.

In particolare, il Piano della cultura 2012/2015 ha individuato il Progetto locale "Musei di qualità al servizio dei visitatori e delle comunità locali". Il progetto, approvato con delibera della Giunta regionale del 10 marzo 2014, n. 181, si propone il raggiungimento dei seguenti obiettivi specifici:

1. qualificazione dell'offerta museale, anche attraverso la diversificazione e l'incremento progressivo delle proposte rivolte alle varie categorie di pubblico di riferimento;
2. valorizzazione dei musei a fini di sviluppo locale e di incremento dei flussi di turismo anche con l'utilizzo di strumenti innovativi e l'impiego di giovani professionalità creative.

Tali obiettivi specifici sono stati declinati nel Piano della Cultura nelle seguenti linee d'azione:

Linea di azione 1.1. Sviluppo della qualità dell'offerta culturale dei musei e degli ecomusei.

In tale ambito la Regione sostiene attività ed interventi tesi a favorire il conseguimento e il mantenimento da parte delle strutture museali e degli ecomusei dei requisiti previsti dalla l.r. 21/2010 e dal relativo regolamento; si tratta dunque di progetti che, per essere ammessi a contributo, devono essere riferiti alla realizzazione di attività educative e divulgative, analisi della fruizione, sussidi informativi e didattici, abbattimento barriere culturali, attività di ricerca correlata alla conservazione e alla catalogazione del patrimonio posseduto.

Linea di azione 2.1. Sviluppo di progetti finalizzati alla valorizzazione dei sistemi museali.

Sono finanziati in tale ambito progetti riferiti alle attività di comunicazione e promozione, attività di valorizzazione del patrimonio custodito, attività di formazione e aggiornamento professionale del personale impiegato, attività di aggiornamento di banche dati informative e di siti *web* del sistema museale.

Linea di azione 2.2. Organizzazione di attività culturali per la valorizzazione delle relazioni tra il museo e le diverse istituzioni e beni culturali del suo territorio di riferimento.

I soggetti beneficiari dei contributi sono pubblici e privati senza scopo di lucro, titolari di musei, ecomusei o sistemi museali formalmente costituiti. In particolare, i progetti possono essere presentati da:

- soggetti coordinatori di Sistema museale formalmente costituito ai sensi dell'art. 17 della L.R. 21/2010 e art.5 del regolamento di attuazione approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale 6 giugno 2011, n. 22/R;

- enti titolari di musei coordinatori di progetti di cooperazione o di una delle attività di sistema inserite nel progetto;
- enti gestori di Ecomusei.

I progetti sono orientati alla realizzazione di servizi integrati ed attività di sistema coordinate a livello territoriale finalizzate:

- al raggiungimento dei requisiti previsti per la costituzione di sistemi museali in Toscana di cui alla l.r. n. 21/2010 ed all'art. 5 del regolamento di attuazione, nonché di sostegno al riconoscimento dei musei appartenenti al sistema;
- alla realizzazione di servizi integrati e di attività di sistema coordinate a livello territoriale, comprensive anche di progettualizzazione coordinata delle attività correnti (ad es. didattica, comunicazione, promozione, valorizzazione e interventi per la sicurezza, cura e conservazione dei patrimoni; formazione ed aggiornamento professionale);
- agli interventi di valorizzazione del patrimonio custodito, anche attraverso banche dati, prodotti *web* e l'abbattimento delle barriere di accessibilità culturale e fisica, a favore di un allargamento del pubblico in grado di accedere alla fruizione dei patrimoni e delle conoscenze ad essi connesse.

Il quadro finanziario degli interventi prevede lo stanziamento di 1,224 milioni nel 2014 al capitolo 63177 (upb 6.3.1). Il monitoraggio delle attività è previsto di natura finanziaria, concordemente con i tempi della realizzazione. In particolare entro il 15 maggio 2014 sono stati finanziati i progetti ritenuti idonei, con impegno del 50 per cento del contributo stesso all'approvazione delle graduatorie. Il saldo viene erogato alla conclusione della rendicontazione, prevista entro il 31 marzo 2015.
Investimenti per i beni culturali.

5.2.4. Altri interventi di valorizzazione e qualificazione dell'offerta museale.

Nell'ambito delle iniziative per la promozione dei musei e dei beni culturali nel 2014 sono proseguite le iniziative Amico Museo e Notti dell'Archeologia con l'inserimento della nuova campagna Cool T – Settimana della Cultura Toscana.

E' inoltre proseguito il finanziamento, nell'ambito del bilancio regionale, all'attività espositiva Fondazione Palazzo Strozzi, sulla base della convenzione firmata con la Fondazione Palazzo Strozzi per la realizzazione del programma di attività del triennio 2013/2015. Il sostegno delle Regione consiste nel contributo di 1,2 milioni, impegnato nel triennio sul complessivo costo del progetto pari ad oltre 12 milioni. L'impegno della

Regione crescerà con il perfezionamento dell'ingresso quale socio partecipante nella Fondazione Palazzo Strozzi.

Quanto alla valorizzazione del patrimonio museale, nel 2014 è stato approvato il protocollo di intesa con Mibac per la definizione di un accordo per la piena valorizzazione del patrimonio museale[34] anche relativamente ai musei minori. Nell'ambito della gestione in anticipazione del Programma regionale Fesr 2014-2020, a novembre 2014 approvate le linee di indirizzo per la promozione e la valorizzazione della rete dei grandi attrattori museali, a cui sono stati destinati 3 milioni. Si è posto particolare attenzione al settore dell'economia della cultura per le potenzialità occupazionali, dirette ed indirette, lungo la filiera risorse culturali/tutela/fruizione/turismo. Al riguardo, a dicembre 2014 sono stati impegnati 3 milioni per la gestione dei seguenti progetti tematici: "La Scienza" e "L'arte contemporanea".

Per quanto riguarda l'arte contemporanea, le risorse sono in larga parte destinate al proseguimento del sostegno al Centro per l'Arte Contemporanea Pecci di Prato in qualità di museo regionale, attraverso la convenzione triennale 2012-2014, al fine di svolgere la relativa attività di promozione dell'arte contemporanea. A dicembre 2014 è stato infatti impegnato un contributo regionale di 400 mila euro per il rilancio del Nuovo Pecci per trasformarlo da centro espositivo a Museo di livello nazionale e internazionale. A tal fine, in vista dell'inaugurazione del nuovo Centro Pecci, il Centro stesso ha attivato progetti di valorizzazione e promozione dell'arte contemporanea nel territorio regionale attraverso un avviso pubblico rivolto a soggetti pubblici e privati senza scopo di lucro.

Tutte le attività di sostegno al sistema delle biblioteche e dei musei sono state qui passate in rassegna come esempi di concreta realizzazione del Piano Cultura. La Sezione si riserva di proseguire, sulla base di futuri programmi, anche attraverso verifica, l'attività di controllo su singoli casi visionando le convezioni e gli atti conseguenti.

[34] Nel 2014 675 musei con 22 milioni di visitatori.

CAPITOLO VII

I FONDI EUROPEI E IL FAS

Sommario: 1. L'avanzamento finanziario complessivo della programmazione 2007-2013 in Toscana. Il raffronto con il contesto nazionale. - 2 Il FESR. - 3. Il FSE. - 4. Il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS). - 5. Il FEASR. - 6. Il programma Garanzia Giovani (2014-2015). - 7. L'avvio in anticipazione della nuova programmazione 2014-2020.

1. L'avanzamento finanziario complessivo della programmazione 2007-2013 in Toscana. Il raffronto con il contesto nazionale.

Il presente capitolo analizza il grado di attuazione della programmazione regionale co-finanziata con risorse europee nel ciclo 2007-2013; esamina l'utilizzo delle risorse nazionali a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), oggi Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)[1]; dà infine conto dell'avvio in anticipazione del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

La spesa strutturale per la coesione si realizza attraverso programmi operativi regionali (POR), che si inscrivono in un quadro strategico unitario di livello nazionale. Per la Toscana, nel ciclo 2007-2013, vengono in rilievo i seguenti programmi: POR CreO e Programma Transfrontaliero Italia Francia Marittimo (co-finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR); POR CrO (co-finanziato dal Fondo sociale europeo - FSE); Piano di Sviluppo Rurale (co-finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo regionale - FEASR), Programma nazionale finanziato sul Fondo Europeo per la Pesca (FEP). Ad essi si affiancano il programma di attuazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate (PAR FAS), alimentato da risorse nazionali programmate secondo una logica integrata con i fondi strutturali europei, ed infine il programma Garanzia Giovani 2014-2015. Quest'ultimo, di durata biennale, è stato lanciato nel giugno 2013 a seguito della decisione del Consiglio europeo di finanziare una strategia specifica per accrescere l'occupazione giovanile in Europa.

Ai sensi della disciplina europea, gli interventi si fondano sui principi del partenariato e dell'addizionalità: da un lato l'approccio programmatico viene concordato con la

[1] V. l'art. 4 del d.lgs. n. 88 del 2011.

Commissione, conformemente alle priorità strategiche indicate a livello europeo; dall'altro, le risorse europee si intendono aggiuntive, e non sostitutive, rispetto agli investimenti che sarebbero comunque effettuati sul territorio con risorse nazionali e regionali.

La dotazione finanziaria complessiva dei programmi del periodo 2007-2013 ammonta per la Toscana a 3.478,1 milioni[2], compreso il piano di finanziamento del FAS. In un contesto di generale contrazione degli investimenti pubblici, le risorse programmate nel quadro della politica di coesione rappresentano la principale fonte di finanziamento della spesa di sviluppo, e il loro pieno e tempestivo utilizzo è stato ritenuto prioritario dalla Regione nella gestione del Patto di stabilità, così che l'attivazione della quota di co-finanziamento regionale è stata sempre assicurata, nonostante i vincoli imposti alla spesa regionale dalle manovre correttive nazionali.

I flussi finanziari dall'Europa sono regolati da un meccanismo di disimpegno automatico, che prevede la perdita delle risorse non utilizzate nei due anni successivi all'impegno (regola cd. "n+2"), sia per la quota europea, sia per la quota nazionale di co-finanziamento (quest'ultima segue, infatti, le medesime regole europee)[3].

Il regolamento generale dei fondi strutturali per il ciclo 2007-2013 (Reg. CE 1083/2006) prevede pertanto l'obbligo di effettuare la spesa entro il 31 dicembre 2015, cioè entro due anni dall'ultimo termine utile per l'atto formale di impegno delle risorse. Le richieste di rimborso da parte dei beneficiari devono invece essere presentate entro il 31 dicembre 2016, e la rendicontazione finale da parte dell'Autorità di certificazione regionale entro il 31 marzo 2017[4].

La tabella seguente riporta lo stato di avanzamento finanziario dei programmi gestiti dalla Regione Toscana alla data del 31 dicembre 2014, raffrontandoli con l'anno precedente. Sia i pagamenti che la spesa certificata mostrano nel 2014 una dinamica pronunciata, in modo particolare per quanto riguarda il POR CreO FESR (+200 milioni di nuovi pagamenti; +170 milioni di nuove risorse certificate). Il target di spesa che

---

[2] L'importo indicato include anche i 64,9 milioni di euro del programma regionale Garanzia Giovani 2014-2015. Non è invece incluso il Fondo Europeo Agricolo di garanzia (FEAGA), che prevede azioni di sostegno dei redditi degli agricoltori, finanziate attraverso una programmazione annuale di origine interamente europea (il cd. primo pilastro attuativo della Politica Agricola Comune). Il totale dei pagamenti FEAGA nel periodo 2007-2014 supera i 1.300 milioni (di cui 187 milioni nell'esercizio 2014).

[3] Resta escluso dagli obblighi temporali di rendicontazione il Programma FAS, per il quale però la delibera CIPE n. 21/2014 ha ormai previsto l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti a valere sul quadro finanziario entro il 31 dicembre 2015.

[4] L'erogazione dei contributi pubblici è attivata dalle domande di rimborso (intermedie e finale) che l'Autorità di certificazione regionale fa pervenire alla Commissione (per la quota UE) ed all'amministrazione nazionale (per la quota Stato) circa le spese effettivamente sostenute e ammissibili.

scongiura il disimpegno automatico delle risorse per mancato utilizzo è stato superato da tutti i programmi, anche grazie alle iniziative regionali di accelerazione, già illustrate nella relazione sul rendiconto 2013, che hanno consentito un notevole incremento della spesa rendicontata nell'ultimo periodo. La quota residuale di pagamenti da effettuare entro il 31 dicembre 2015 ancorché ingente, risulta conseguibile, se confrontata con la spesa media sostenuta negli ultimi anni.

Va tuttavia rilevata una difficoltà di completamento di taluni progetti di maggiori dimensioni, soprattutto infrastrutturali, afferenti al POR CreO FESR, che non rispetteranno le scadenze di realizzazione originariamente previste. Per essi sono state trovate, in accordo con la Commissione, soluzioni flessibili che consentono di spostare in avanti la conclusione, mantenendo il finanziamento europeo per la quota realizzata entro il 31 dicembre 2015[5].

Per monitorare la spesa, è operativa dal 2012, presso la Presidenza della Regione, una cabina di regia per le politiche di coesione[6], che interviene per rimuovere criticità e ostacoli suscettibili di rallentare o bloccare l'attuazione dei progetti, e per sostituire gli interventi che non si rivelino realizzabili nella tempistica europea. L'attività di riprogrammazione è proseguita anche a ridosso della chiusura, consentendo di reperire progetti addizionali in grado di assorbire le economie generate da taluni progetti e di "compensare" tempestivamente gli interventi con insufficienti capacità attuative.

All'approssimarsi della fine del ciclo di spesa, la Regione è impegnata a programmare le attività di chiusura per evitare che l'addensamento dei pagamenti e degli oneri di rendicontazione del periodo finale (estesi anche alla quota di impegni assunti in *overbooking*[7]) possa risolversi in un allungamento dei tempi di lavorazione, pregiudicando il raggiungimento dell'obiettivo finale di certificazione.

[5] Cfr, delibera G.R. n. 161 del 3 febbraio 2014, che sarà commentata più avanti.
[6] Cfr. decisione G.R. n. 6 del 27.2.2012.
[7] Il termine indica la disponibilità di un "parco progetti" superiore a quello richiesto dagli obiettivi di programmazione, e rappresenta una scelta strategica soprattutto in fase di chiusura di programma. Esso garantisce infatti le amministrazioni dalla eventualità che qualche progetto finanziato trovi impedimenti al completamento, oppure venga reputato in tutto o in parte ineleggibile in sede di rendicontazione. La possibilità di sostituirli con progetti in overbooking mette infatti al riparo dal rischio di perdita di contributi.

Tab. 1 - Avanzamento finanziario dei programmi 2007–2013 al 31.12 2013 e al 31.12.2014 (in milioni)

Programma	Piano finanziario	Impegni				Pagamenti				Risorse certificate				Target N+2		Scostamento dal target N+2			
		2013		2014		2013		2014		2013		2014		2013	2014	2013		2014	
		€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	€	€	%	€	%
POR CReO FESR	1.023,10	1.198,70	117,2	1.306,53	121,3	701,00	68,5	904,16	88,4	645,12	63,0	828,20	81,0	578,90	750,40	66,20	11,4	77,80	10,4
PAR FAS (*)	686,30	545,00	80,0	587,10	85,5	216,80	30,0	297,40	43,3	141,00	20,0	193,30	28,2						
POR CRO FSE	659,60	603,00	91,4	631,60	95,8	470,80	71,4	545,90	82,8	421,60	63,9	521,20	79,0	393,10	516,70	28,40	7,2	4,50	0,9
Piano di sviluppo rurale FEASR(**)	870,50	801,10	92,0	888,50	102,1	561,50	64,5	693,50	79,7	561,50	64,5	693,50	79,7	544,60	680,40	16,90	3,1	13,10	1,9
Fondo Europeo Pesca FEP	11,70	8,00	67,6	9,50	81,2	6,00	50,6	7,80	66,7	6,00	50,6	7,80	66,7	6,00	7,80	0	0	0	0
PO Transfront. IT-FR Marittimo	162,00	159,60	98,5	160,90	99,3	94,40	58,2	121,30	74,9	94,40	58,2	121,30	74,9	92,90	121,00	1,5	1,6	0,30	0,2
TOTALE	**3.413,20**	**3.315,40**	**97,13**	**3.584,13**	**105,0**	**2.050,50**	**60,07**	**2.570,06**	**71,7**	**1.869,62**	**54,77**	**2.365,30**	**69,29**						
Piano Garanzia Giovani 2014-15(***)	64,9			15,00	23,11			5,20	8,01			0,00	0						
TOTALE	**3.478,10**			**3.599,13**	**103,4**			**2.575,26**	**71,55**			**2.365,30**	**0**						

(*) Non ci sono target di spesa per il PAR FAS; tuttavia la delibera CIPE n. 21/2014 ha oggi previsto l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti a valere sul quadro finanziario entro il 31 dicembre 2015.

(**) Ai fini del FEASR non c'è distinzione tra pagato e certificato; il riferimento è pertanto alla quota pagata.

(**) L'importo di 9 milioni destinato, nell'ambito del programma, agli incentivi all'occupazione non transita dal bilancio regionale, in quanto è gestito dall'INPS.

I dati comparativi rispetto alle altre realtà regionali mostrano che la spesa certificata in Toscana per i programmi operativi FESR e FSE (rispettivamente 81 per cento e 79 per cento della dotazione totale di ciascun programma; cfr. tabelle 2 e 3) si colloca non solo al di sopra del valore medio nazionale per entrambi i Fondi (rispettivamente 67,09 per cento e 77,56 per cento), ma, per quanto riguarda il FESR, anche al di sopra dei valori delle regioni "competitività", che presentano una media di realizzazioni pari al 77 per cento[8].

Tab. 2 - Spesa certificata dei programmi operativi regionali FESR al 31 dicembre 2014. (in euro)

POR FESR		OBIETTIVO UE	FONDO	DOTAZIONE TOTALE PROGRAMMA 31.12.2014	DOTAZIONE UE PROGRAMMA 31.12.2014	SPESA CERTIFICATA TOTALE 31.12.2014	%
	POR CRO FESR VALLE D'AOSTA	CRO	FESR	48.522.858	19.409.143	40.900.533	84,29
	POR CRO FESR FRIULI VENEZIA GIULIA	CRO	FESR	233.195.227	73.519.828	190.046.714	81,50
	POR CRO FESR TOSCANA	**CRO**	**FESR**	**1.023.095.441**	**338.466.574**	**828.246.223**	**80,95**
	POR CRO FESR MOLISE	CRO	FESR	147.280.740	70.765.241	118.423.091	80,41
	POR CRO FESR LOMBARDIA	CRO	FESR	531.752.571	210.742.552	425.221.436	79,97
	POR CRO FESR LIGURIA	CRO	FESR	525.879.443	166.764.161	416.729.849	79,24
	POR CRO FESR PA TRENTO	CRO	FESR	62.477.778	18.743.611	48.661.122	77,89
	POR CRO FESR ABRUZZO	CRO	FESR	317.772.273	139.760.495	247.411.376	77,86
	POR CRO FESR EMILIA ROMAGNA	CRO	FESR	383.234.345	142.733.765	298.115.487	77,79
	POR CRO FESR MARCHE	CRO	FESR	285.830.711	111.745.248	221.336.464	77,44
	POR CRO FESR VENETO	CRO	FESR	448.417.001	205.962.817	346.845.401	77,35
	POR CRO FESR UMBRIA	CRO	FESR	296.206.402	148.103.201	228.318.198	77,08
	POR CRO FESR PA BOLZANO	CRO	FESR	73.934.947	25.680.410	56.595.578	76,55
	POR CRO FESR PIEMONTE	CRO	FESR	1.068.743.504	422.868.998	814.250.875	76,19
	POR CRO FESR LAZIO	CRO	FESR	736.934.888	368.467.444	559.462.652	75,92
	POR CONV FESR PUGLIA	CONV	FESR	4.197.150.605	2.619.021.978	3.159.510.650	75,28
	POR CONV FESR BASILICATA	CONV	FESR	752.186.373	300.874.549	547.606.050	72,80
	POR CRO FESR SARDEGNA	CRO	FESR	1.361.343.530	680.671.765	963.985.437	70,81
	POR CONV FESR CALABRIA	CONV	FESR	1.998.826.702	1.499.120.026	1.192.478.111	59,66
	POR CONV FESR SICILIA	CONV	FESR	4.359.736.734	3.269.802.550	2.464.604.797	56,53
	POR CONV FESR CAMPANIA	CONV	FESR	4.576.530.132	3.432.397.599	2.550.821.401	55,74
	TOTALE			**23.429.052.205**	**14.265.621.955**	**15.719.571.442**	**67,09**
	TOTALE REGIONI COMPETITIVITA'			**7.544.621.659**	**3.144.405.253**	**5.804.550.434**	**76,94**

Fonte: www.opencoesione.gov.it (al 31.12.2014).

[8] Le regioni dell'obiettivo "competitività" (regioni più sviluppate) sono: Toscana, Emilia-Romagna, Provincia di Bolzano, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli, Sardegna, Provincia di Trento, Liguria, Abruzzo, Umbria, Veneto, Marche, Lazio, Molise. Le regioni dell'obiettivo "convergenza" (regioni svantaggiate o in ritardo di sviluppo) sono: Basilicata, Puglia, Sicilia, Calabria, Campania.
Com'è noto, il ciclo di programmazione dei fondi europei per gli anni 2007-2013 è stato caratterizzato in Italia da significativi ritardi, dovuti a incapacità progettuali e carenze dell'apparato amministrativo di gestione, che hanno indotto il livello centrale a modificare le scelte di investimento iniziali e a riprogrammare le risorse. Ciò è avvenuto mediante lo strumento del Piano di Azione Coesione (PAC), articolato in cinque fasi di programmazione, che ha raggiunto nel corso del 2014 un ammontare di 14,7 miliardi, di cui circa 12,6 miliardi derivanti dalla riduzione del co-finanziamento nazionale dei Programmi operativi e 2,1 miliardi a valere sulla riprogrammazione interna dei programmi stessi. Lo stato di attuazione delle linee di intervento programmate con il PAC registrava al 31 dicembre 2014 impegni per circa 2,8 miliardi (pari al 29,9 per cento delle risorse programmate) e pagamenti per 0,909 miliardi (pari al 9,8 per cento delle risorse). La Toscana non è stata coinvolta nel Piano nazionale. Per quanto riguarda invece l'avanzamento nazionale dei programmi europei, la percentuale di spesa sui POR FESR e FSE è salita dal 25 per cento di fine 2011, al 36 per cento del 2012, al 52,7 per cento del 2013, a oltre il 70 per cento al 31 dicembre 2014. Il pieno utilizzo dei fondi, a livello di "sistema Italia" nel suo complesso, è ancora un obiettivo arduo da raggiungere, se si pensa che nel 2013 la spesa italiana per i fondi strutturali è stata di 5,7 miliardi, nel 2014 è salita a 7,5 miliardi, e che dovrebbe praticamente raddoppiare (mancano da spendere ancora 13,6 miliardi), pena la revoca dei fondi da parte della Commissione.

Tab. 3 - Spesa certificata dei programmi operativi regionali FSE al 31 dicembre 2014. (in euro)

POR FSE	PROGRAMMA	OBIETTIVO UE	FONDO	DOTAZIONE TOTALE PROGRAMMA 31.12.2014	DOTAZIONE UE PROGRAMMA 31.12.2014	SPESA CERTIFICATA TOTALE 31.12.2014	%
	POR CRO FSE PA TRENTO	CRO	FSE	217.266.246	60.833.846	207.404.819	95,46
	POR CRO FSE SARDEGNA	CRO	FSE	675.053.206	291.716.470	561.866.162	83,23
	POR CRO FSE FRIULI VENEZIA GIULIA	CRO	FSE	316.635.088	119.378.894	261.752.833	82,67
	POR CRO FSE PIEMONTE	CRO	FSE	1.001.100.271	394.622.239	825.532.373	82,46
	POR CONV FSE BASILICATA	CONV	FSE	322.365.588	128.946.235	265.481.427	82,35
	POR CRO FSE VENETO	CRO	FSE	711.589.515	346.518.568	578.409.280	81,28
	POR CRO FSE EMILIA ROMAGNA	CRO	FSE	847.204.199	313.496.873	682.894.158	80,61
	POR CRO FSE TOSCANA	**CRO**	**FSE**	**659.599.355**	**310.649.767**	**521.216.068**	**79,02**
	POR CRO FSE MARCHE	CRO	FSE	278.735.407	110.438.698	220.038.940	78,94
	POR CRO FSE LAZIO	CRO	FSE	730.495.407	365.247.703	571.223.923	78,20
	POR CRO FSE MOLISE	CRO	FSE	102.897.150	37.665.371	80.433.772	78,17
	POR CRO FSE VALLE D'AOSTA	CRO	FSE	64.278.325	32.139.162	50.064.802	77,89
	POR CRO FSE LIGURIA	CRO	FSE	391.654.038	146.341.533	300.086.896	76,62
	POR CRO FSE UMBRIA	CRO	FSE	227.384.952	97.681.522	173.472.506	76,29
	POR CRO FSE LOMBARDIA	CRO	FSE	796.227.352	337.256.050	604.215.067	75,88
	POR CONV FSE CALABRIA	CONV	FSE	690.649.167	430.249.377	523.400.109	75,78
	POR CRO FSE ABRUZZO	CRO	FSE	316.563.222	127.719.591	238.320.005	75,28
	POR CONV FSE CAMPANIA	CONV	FSE	788.000.000	559.000.000	579.422.734	73,53
	POR CONV FSE PUGLIA	CONV	FSE	1.279.200.000	639.600.000	936.301.736	73,19
	POR CONV FSE SICILIA	CONV	FSE	1.389.538.866	1.042.154.149	1.001.528.660	72,08
	POR CRO FSE PA BOLZANO	CRO	FSE	150.244.846	60.098.501	90.264.200	60,08
	TOTALE			**11.956.682.200**	**5.951.754.549**	**9.273.330.468**	**77,56**
	TOTALE REGIONI COMPETITIVITA'			**7.486.928.579**	**3.151.804.788**	**5.967.195.802**	**79,70**

Fonte: www.opencoesione.gov.it (al 31.12.2014).

2. Il FESR

Il monitoraggio finanziario del POR CreO fa emergere un quadro positivo in termini di capacità di impegno e di efficienza realizzativa. I dati, scomposti per obiettivi di finanziamento (assi), sono esposti nella seguente tabella:

Tab. 4 - Avanzamento del POR CreO FESR per assi al 31 dicembre 2014. (in milioni)

Asse	Programmato 2007–2013	Impegni	Pagamenti	Risorse certificate	Impegni su programmato	Pagamenti su Programmato	Pagamenti su Programmato
	a	*b*	*c*	*d*	*b/a%*	*c/a%*	*d/a%*
1 - R&STT, innovazione e imprenditorialità	490,92	581,58	455,17	464,47	118,5	92,7	95
2 - Sostenibilità ambientale	102,02	150,27	86,51	70,28	147,3	84,8	69
3 - Competitività e sostenibilità sistema energetico	45,53	34,98	21,85	16,81	76,8	47,9	37
4 - Accessibilità servizi di trasporto e TLC	179,88	296,27	175,67	137,43	164,7	97,7	76
5 - Valorizzazione risorse endogene sviluppo territoriale sostenibile	166,97	217,70	146,71	130,09	130,4	87,9	78
6 - Assistenza tecnica	37,77	25,73	18,25	9,16	68,1	48,3	24
Totale	**1.023,09**	**1.306,53**	**904,16**	**828,24**	**127,7**	**88,4**	**81**

Fonte: Regione Toscana, Autorità di gestione POR CreO.

Il positivo stato di avanzamento finanziario conferma la buona capacità di programmazione e gestione del ciclo di vita del POR e fa ritenere conseguibile l'obiettivo totale di spesa da certificare alla chiusura. L'elevato valore degli impegni, rispetto al programmato, sottintende la presenza di un robusto *overbooking*, costituito in genere da progetti già realizzati e finanziati con risorse regionali (l'*overbooking* risulta particolarmente elevato negli strumenti di Ingegneria finanziaria a valere sull'Asse 1).

Al 31 dicembre 2014 restano circa 200 milioni da certificare per completare il ciclo della spesa (differenza tra risorse già certificate e valore del piano finanziario). Considerando anche i progetti in *overbooking* a valere sul POR, la spesa da verificare è naturalmente più elevata (circa il doppio rispetto alla media ordinaria delle certificazioni "processate" annualmente), e richiederà pertanto un notevole sforzo amministrativo da parte dell'organismo di controllo e pagamento (Artea) per l'esame della documentazione pertinente.

Anche la quota di cofinanziamento degli "altri soggetti pubblici", pur essendo stata scomputata nel 2013 dalla certificazione (quest'ultima interessa ormai le sole quote "Stato" e "regione"), resta comunque oggetto di verifica all'interno della complessiva istruttoria sull'investimento, e concorre pertanto ad appesantire il carico dell'attività amministrativa[9].

Come si vede dalla tabella sopra riportata, il contributo al risultato finale (127,7 per cento di capacità d'impegno; 88,4 per cento di capacità realizzativa) da parte dei diversi Assi è differenziato (anche in relazione, evidentemente, alla diversa tipologia di interventi finanziati).

Il maggior tiraggio si riscontra nell'Asse 4 Accessibilità ai servizi di trasporto e di TLC (i cui progressi finanziari erano stati condizionati in passato dai problemi procedurali emersi in relazione alle grandi infrastrutture di trasporto, che avevano bloccato parte della

[9] Come evidenziato nella relazione dello scorso anno, nel 2013 si è proceduto ad una revisione contabile del piano finanziario del POR CreO, consistente da un lato nella rimodulazione delle risorse fra assi (per favorire il pieno utilizzo delle risorse programmate ancora inutilizzate), e dall'altro nella fuoriuscita dal piano finanziario della quota di cofinanziamento degli "altri soggetti pubblici" (enti locali, organismi pubblici) che componevano la quota del "finanziamento nazionale pubblico" degli assi 2, 4 e 5 (interventi infrastrutturali), così da sottrarla ai vincoli europei e non doverla più certificare. Pur comportando il transito di alcune risorse al di fuori della certificazione europea (per un importo di circa 103.600 euro), quest'ultima modifica non ha avuto effetto sull'importo complessivo dell'investimento programmato sul territorio regionale. Pertanto i beneficiari delle linee di intervento devono comunque completare gli interventi infrastrutturali nella loro interezza, rendicontando le spese all'autorità regionale, mentre quest'ultima continua a esercitare le proprie prerogative di monitoraggio, sorveglianza e controllo sull'intero ammontare.

spesa fino al 2013[10]), seguìto dall'Asse 1 Ricerca, Innovazione e Imprenditorialità, il cui importo era stato peraltro notevolmente incrementato nel 2011 e nel 2013, così da accrescerne grandemente il peso relativo sul programma. Risulta più contenuto, invece, il contributo all'evoluzione del programma fornito dall'Asse 3 Competitività e sostenibilità sistema energetico, che aveva già subìto nello scorso anno una parziale deprogrammazione, proprio in considerazione della più ridotta performance.

L'Asse 5 Valorizzazione delle risorse endogene per lo sviluppo territoriale sostenibile ha attivato tra l'altro dieci Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile (PIUSS), specialmente orientati alla riqualificazione dei contesti urbani a maggiore densità abitativa e produttiva, o colpiti da fenomeni di degrado e marginalità sociale e da modificazioni delle tendenze demografiche, che consenta di restituirli sia alla fruizione collettiva che alle funzioni "pregiate" del terziario avanzato[11].

Dei 109 progetti inseriti nei dieci Piuss attivi, 60 hanno ultimato la realizzazione delle opere; 35 si trovano nella fase di realizzazione e due progetti sono stati avviati a inizi 2015, per un totale complessivo di 164 milioni (pari al 91 per cento dei 181 milioni di investimenti ammessi a titolo di Piuss). Il restante 9 per cento si riferisce a progetti che devono ancora avviare i lavori (per circa 2,4 milioni, pari all'1 per cento), o che sono in fase di uscita (per 14,1 milioni, pari all'8 per cento), e che saranno sostituiti da altri progetti PIUSS ammessi, ma inizialmente non finanziati per mancanza di risorse[12].

Nel grafico che segue è riportata la ripartizione della quota FESR rispetto ai Temi prioritari previsti dal POR.

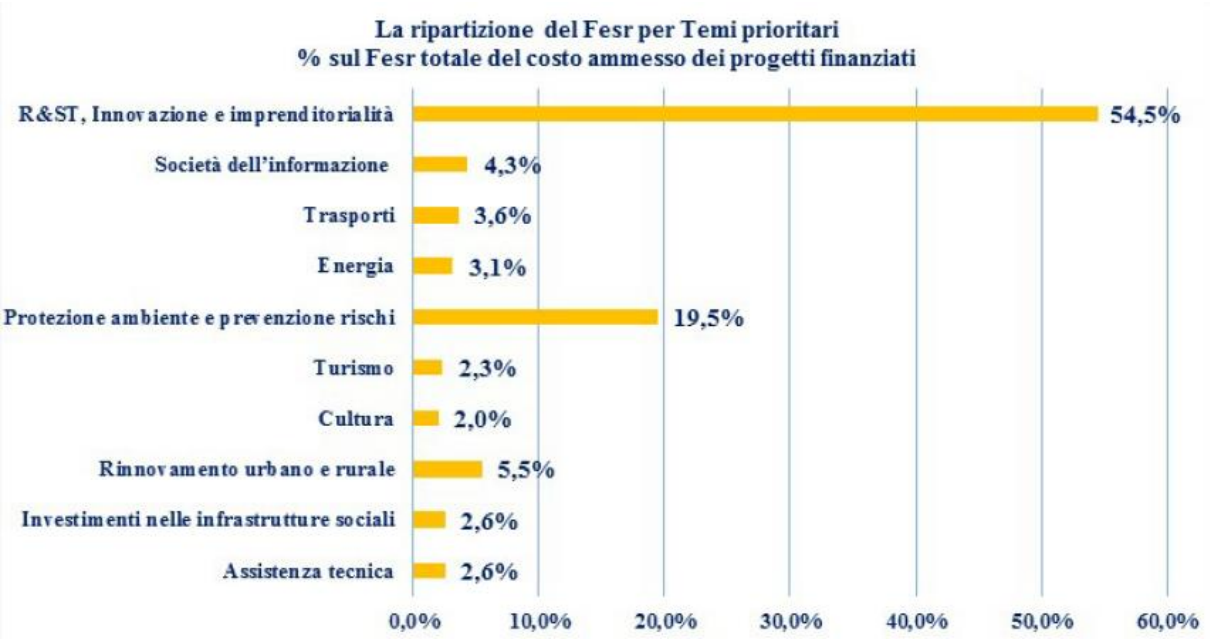
---

[10] Nella relazione dello scorso anno si segnalavano i problemi di attuazione a carico dei progetti di mobilità a seguito della sentenza "Lipsia-Halle" emessa dalla Corte di giustizia in materia di aiuti di Stato, che ha interessato in particolare alcuni interventi "portanti" finanziati nell'ambito dell'Asse 4: così il Grande progetto del *People Mover* del Comune di Pisa, che ha potuto partire solo nel 2014. La problematica degli aiuti di Stato ha prodotto ritardi di avvio anche per un bando rivolto alle principali Autorità portuali della Toscana, nonché per il progetto dei Raccordi ferroviari relativi al Nodo intermodale di Livorno (in ragione della necessità di svolgere ulteriori verifiche di conformità ai principi europei).

[11] Alla fine del 2014 risultano attivi dieci Piuss, per un totale di 109 progetti cofinanziati dal POR Fesr, e un costo ammissibile di 209,5 milioni. I Comuni coinvolti sono: Poggibonsi e Colle Val d'Elsa (Piuss "Altavaldelsa: Città di città"); Arezzo ("Piuss per la città di Arezzo"); Carrara e Massa (Piuss "Un territorio da rivivere"); Firenze, Campi Bisenzio e Scandicci (Piuss "La città dei saperi"); Follonica (Piuss Realizzazione Parco centrale"); Livorno (Piuss "Livorno città delle opportunità"); Lucca (Piuss "Lucca dentro"); Pisa (Piuss "Pisa2: Pisa per Patrimonio culturale, Innovazione, Saperi e Accoglienza"); Pistoia (Piuss "Dall'antico centro storico al nuovo centro urbano"); Viareggio (Piuss "Da via Regia a Viareggio").

[12] Va segnalato che, in una logica di integrazione programmatica, i progetti Piuss sono finanziati anche con risorse aggiuntive, a valere sul Fondo FAS-FSC e sul Piano regionale di sviluppo economico. Complessivamente i progetti sono pertanto 135, per un ammontare di investimenti ammessi pari a 259 milioni.

Fig. 1 - La ripartizione del FESR per temi prioritari.



Fonte: Rapporto annuale di esecuzione del FESR per l'anno 2014.

In relazione agli esiti realizzativi, particolarmente lusinghieri appaiono i risultati in termini di occupazione: secondo i dati del Rapporto annuale di esecuzione sul 2014, l'attuazione del programma ha consentito la creazione di oltre 4.000 nuovi posti di lavoro, di cui 1.690 destinati a donne. Il contributo maggiore è dato dall'Asse 1, i cui nuovi posti di lavoro rappresentano il 94 per cento del totale.

A fine ciclo, vanno tuttavia segnalate alcune difficoltà realizzative, che riguardano soprattutto i progetti di infrastrutture, i grandi progetti e l'Asse 3 (aiuti per il risparmio energetico).

Il valore stimato dei progetti a più elevata criticità realizzativa è di circa 35 milioni, al netto del volume di rendicontazione dei due grandi progetti Tranvia di Firenze e People Mover di Pisa (che "valgono" più di 50 milioni ciascuno).

Per i progetti "critici" di valore superiore ai 5 milioni, in presenza di determinate condizioni[13], la Commissione ha consentito il rinvio della conclusione successivamente al

[13] Le condizioni sono esposte nell'allegato alla delibera G.R. n. 116 del 19 febbraio 2014, concernente gli indirizzi per la chiusura delle attività/linee d'intervento del POR CreO 2007-2013: in particolare, per i progetti infrastrutturali considerati "divisibili" in due fasi, la funzionalità della prima fase del progetto alla data del 31 marzo 2017 e l'assunzione degli impegni giuridici e finanziari per la seconda fase alla data di chiusura del POR; per i progetti motivatamente "non funzionanti" alla chiusura del POR, l'impegno a completare il progetto entro il 31 marzo 2017, a pena di revoca totale del finanziamento. Con successiva delibera G.R. n. 179 del 2 marzo 2015, sono state previste forme di tutela del bilancio regionale per i grandi progetti non conclusi (garanzia fidejussoria per il totale della spesa pubblica ammissibile). Se il 31 marzo

31 dicembre 2015. Per questi ultimi, compresi i due grandi progetti citati, sono in corso i riscontri presso i beneficiari per determinare l'ammontare che non sarà possibile rendicontare entro il 2015. Per il People Mover, si tratterebbe di 8 milioni che non potranno essere rendicontati dal Comune di Pisa ai fini del contributo previsto dal POR, con conseguente riduzione del finanziamento, mentre per la Tranvia di Firenze il ritardo di avvio[14] non dovrebbe comportare conseguenze pregiudizievoli sul finanziamento, se verrà rispettato il cronoprogramma dei lavori attualmente in vigore. Per il Nodo interconnessione di Livorno è ancora previsto il collaudo entro il 31 dicembre 2015. In ogni caso, la quota di lavori che sarà realizzata dopo il 31 dicembre 2015 resterà interamente a carico del beneficiario e non potrà essere rendicontata.

Per quanto riguarda invece il settore degli interventi a favore delle imprese, le cifre indicano un aggravamento del fenomeno della mortalità dei progetti, il cui tasso è passato dal 10,7 per cento del 2012, al 15,4 per cento del 2013, al 18,6 per cento nel 2014. Le revoche sono riconducibili soprattutto a rinuncia da parte del beneficiario (per gli scarsi margini di liquidità delle imprese e la conseguente minore propensione agli investimenti), ovvero al mancato avvio o alla mancata ultimazione dei lavori nei termini previsti (anche per fenomeni patologici, quali messa in liquidazione, fallimenti o procedure concorsuali). Le maggiori difficoltà si registrano nell'ambito degli interventi per l'innovazione, dove i progetti sono realizzati da PMI.

La seguente tabella dà conto delle dimensioni e delle motivazioni delle revoche dall'inizio del programma e nell'anno 2014.

2017 è il termine ultimo per il completamento dei progetti "non funzionanti", non ci sono invece scadenze per i progetti con recuperi pendenti e per quelli sospesi per motivi giudiziari. In generale, è previsto dalla Commissione che un progetto non terminato possa passare alla nuova programmazione purché non abbia ad oggetto l'ingegneria finanziaria e gli investimenti produttivi. La Toscana non ha alcun progetto che sfori nel nuovo programma.

[14] Il progetto delle linee 2 e 3.1 della Tranvia fiorentina (con un importo di oltre 54 milioni di cui 36,6 di cofinanziamento europeo) ha registrato un ritardo dei tempi di avvio e di realizzazione dei lavori (per una variante del tracciato ed il fallimento dell'impresa aggiudicataria dei lavori). Con l'accordo della Commissione europea sono stati rimodulati i tempi di conclusione dei lavori e di messa in esercizio (31 marzo 2019).

Tab. 5 - POR FESR Toscana 2007-2013. Dati di monitoraggio delle operazioni revocate dall'avvio del POR al 31 dicembre 2014. (in milioni)

Assi Prioritari	n. operazioni revocate		Importo investimento ammesso revocato	Importo contributo pubblico concesso revocato	Motivazioni delle revoche				
	Totale (da avvio POR al 31.12.2014)	di cui nell'anno 2014			Rinuncia del beneficiario	Mancato avvio dei programmi agevolati	Mancata ultimazione entro il termine massimo previsto	Violazione delle specifiche norme settoriali	Altro
1 - R&STT, innovaz. e imprenditorialità (*)	547	85	115,83	55,45	286	113	17	78	53
2 - Sostenibilità ambientale	18	2	8,42	3,90	17	-	-	-	1
3 - Competitività e sostenibilità sistema energetico	71	28	50,83	17,94	54	1	3	4	9
4 - Accessibilità servizi di trasporto e TLC	12	3	21,19	10,16	9	2	1	-	-
5 - Valorizzazione risorse endogene sviluppo territoriale sostenibile	18	6	32,36	18,88	9	7	-	2	-
6 - Assistenza Tecnica	1	-	0,13	0,09	1	-	-	-	-
Totale POR	**667**	**124**	**228,76**	**106,43**	**376**	**123**	**21**	**84**	**63**

Fonte: Regione Toscana.
(*) Non sono incluse le operazioni realizzate dai destinatari degli Strumenti di Ingegneria Finanziaria.

Nel settore delle opere pubbliche (in particolare gli interventi infrastrutturali programmati nell'ambito degli Assi 2, 4 e 5), infine, le maggiori criticità riguardano i vincoli posti alla spesa dal Patto di stabilità, che hanno influenzato la tempistica di realizzazione degli interventi, nei casi in cui fosse prevista una quota di contributo a carico degli enti locali[15]. Inoltre, nell'attuale fase di riorganizzazione strutturale degli enti locali, i comuni di piccole dimensioni hanno perso capacità a gestire gli oneri amministrativi legati alla complessità delle procedure di appalto (peraltro anch'esse non di rado vanificate dalla successiva rinuncia o dal fallimento delle imprese vincitrici) e alla rendicontazione.

Il POR FESR ha subito nel proprio ciclo di vita una incessante attività di riprogrammazione, che ha consentito di "dirottare" su altri progetti le risorse che non si siano rivelate utilizzabili nella tempistica europea: esistono 23 versioni dei documenti di programmazione regionale (per gli spostamenti all'interno di uno stesso Asse) e 6 decisioni comunitarie (per il caso che le riallocazioni avvengano invece tra Assi). È ovvio che, approssimandosi la chiusura, la possibilità di allocare diversamente le risorse in caso di mancata o parziale realizzazione si riducono (e si riduce pure la "taglia" dei progetti: a fine

[15] Con delibera G.R. n. 326 del 6 maggio 2013 "Indirizzi per l'erogazione di anticipi in presenza vincoli Patto di Stabilità", la Regione ha previsto la possibilità di erogare anticipi di cassa sul contributo pubblico, in favore dei beneficiari Enti pubblici che si trovino in difficoltà a dar seguito ai pagamenti degli Stati di Avanzamento Lavori in ragione dei vincoli di Patto (le richieste sono ovviamente subordinate alla disponibilità di cassa ed al rispetto dei vincoli del Patto da parte della stessa Regione).

periodo, solo lo 0,5 degli interventi ha un importo superiore a un milione di euro[16]). (e tanto più importante diventa la compensazione delle eventuali revoche con un sostenuto *overbooking*). A oggi, il POR FESR ha pressoché completato il processo di allocazione delle risorse residuali del programma, derivanti sostanzialmente da economie realizzatesi a seguito di rinunce da parte dei beneficiari o revoche per mancato avvio degli investimenti sovvenzionati. Tali economie ammontano a circa 50 milioni, e saranno ricollocate su altri progetti, già finanziati autonomamente e in corso di realizzazione, oppure già realizzati (i cd. "progetti retrospettivi", generalmente relativi a infrastrutture), o su progetti reperiti con un nuovo bando innovazione destinato alle PMI o con "progetti sponda" del FAS[17]. Entro il mese di settembre 2015 verranno adottate le decisioni definitive[18].

Come già segnalato lo scorso anno, per il POR FESR si sono manifestate criticità organizzative e procedurali nella fase dei controlli e pagamenti gestiti da Artea, anche a causa di limiti di funzionalità del sistema informativo, sviluppato a partire dal sistema già in uso presso Artea per i pagamenti delle erogazioni in agricoltura e non preordinato alle specificità del FESR. I tempi delle fasi di controllo e di pagamento sono risultati troppo elevati, con pregiudizio per i beneficiari dei contributi. Si è così creato uno stock di domande non evase, che ad oggi risulta ridotto (in conseguenza del piano straordinario adottato nel 2013 dalla Regione per rafforzare l'azione amministrativa di Artea), ma non ancora completamente smaltito.

L'Accordo di partenariato 2014-2020[19], con il quale sono stati determinati l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi tematici per il prossimo ciclo di programmazione relativo alla coesione, ha anche previsto che tutti i programmi operativi cofinanziati dall'UE debbano essere dotati di un piano di rafforzamento amministrativo (PRA) che potenzi le strutture di gestione e permetta loro di superare le eventuali carenze

---

[16] Cfr. Banca d'Italia, L'economia della Toscana, n. 9/2015.

[17] Come sarà meglio precisato più avanti, l'approccio strategico regionale è nel senso di prevedere, nella logica di una programmazione unitaria, procedure di programmazione fortemente integrate per contenuti e modalità di attuazione tra i due strumenti di intervento regionali POR FESR e PAR FAS, così da poter "scambiare" i progetti fra i due Fondi in funzione della tempistica di svolgimento e del conseguente "tiraggio di risorse" (cd. "progetti sponda").

[18] Non si tratta di una riprogrammazione (cioè di uno spostamento di risorse fra linee), ma di una nuova raccolta progettuale all'interno delle misure esistenti. A giugno 2015 non risultano essere stati inseriti progetti retrospettivi (i quali, ancorché consentiti, da un lato presentano un maggiore rischio di non aderenza alle priorità strategiche ed alle regole di programmazione europea, non essendo collegati a quest'ultima fin dall'origine; dall'altro spostano le risorse europee su interventi già completati e dunque rinviano nel tempo l'impatto macroeconomico atteso dai fondi per la coesione). Lo scambio con i "progetti sponda" FAS è in attesa di riscontri dalla neo-istituita Agenzia nazionale di coesione.

[19] L'Accordo è stato approvato con decisione di esecuzione C(2014) 8021 final, in data 29 ottobre 2014.

organizzative. Per la Toscana, il piano è stato adottato con la delibera G.R. n. 1194 del 15 dicembre 2014, ed ha fra l'altro individuato nella società *in-house* Sviluppo Toscana (la cui dotazione organica è stata accresciuta) il soggetto unico di supporto per l'istruttoria, i controlli e i pagamenti; ad essa si aggiunge – come gestore degli strumenti di ingegneria finanziaria – l'Associazione temporanea di imprese aggiudicatrice dell'appalto, composta da Fidi Toscana, Artigiancredito e Artigiancassa.

Ulteriori misure correttive andranno dall'adozione di un nuovo sistema informativo gestionale (in riuso dalla Regione Piemonte, integrato con il *front office* già in uso presso la Regione Toscana), alla previsione di semplificazioni procedurali, per ora introdotte solo in via sperimentale. Rientrano in tale novero i bandi standard, da utilizzare per la concessione di agevolazioni alle imprese, a fini di riduzione dei tempi dell'istruttoria di ammissibilità[20]; i voucher, con pagamento diretto al fornitore da parte della Regione (senza passaggio di somme al beneficiario); lo snellimento dei controlli sugli interventi realizzati da imprese, mediante la certificazione preventiva della spesa a cura di un revisore esterno.

Un cenno va fatto in questa sede al nuovo POR FESR, che è stato adottato dalla Commissione il 13 febbraio 2015[21], e che prevede 396 milioni di risorse europee per la Toscana (cui si aggiunge un co-finanziamento nazionale di pari importo). Il nuovo POR concentra quasi il 90 per cento delle risorse sui primi quattro obiettivi tematici: "Ricerca e innovazione", "Tecnologie dell'informazione", "Competitività delle PMI", "Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio", coerentemente con i vincoli di "concentrazione" delle risorse provenienti dai regolamenti europei (questi prevedevano un vincolo a destinare almeno l'80 per cento ai primi quattro obiettivi, con un ulteriore vincolo del 20 per cento sul quarto). Il 73 per cento del budget è destinato al sostegno alle imprese.

[20] Delibera G.R. n. 18 del 13 gennaio 2014, come modificata dalla d.g.r. n. 755 del 9 settembre 2014.
[21] La proposta di nuovo programma era stata presentata nel mese di giugno 2014; la fase negoziale con la Commissione si è conclusa nel mese di novembre.

3. Il FSE

Come mostra la tabella seguente, anche per il FSE si registrano valori elevati di realizzazioni.

Tab. 6 - Attuazione finanziaria del POR FSE per assi al 31 dicembre 2014. (in milioni)

Asse	Programmato 2007–2013	n. progetti	Impegni	Pagam.	Certificate	b/a%	c/a%	d/a%
	a		*b*	*c*	*d*			
1 Adattabilità	112,06	12.961	112,94	101,66	98,38	100,8	90,7	87,8
2 Occupabilità	301,72	33.124	306,36	260,22	240,71	101,5	86,2	79,8
3 Inclusione sociale	39,67	3.010	41,46	33,41	30,60	104,5	84,2	77,1
4 Capitale umano	163,20	12.473	160,87	131,23	120,01	98,6	80,4	73,5
5 Transnazionalità e interregionalità	19,66	674	21,09	15,70	14,24	107,3	79,9	72,4
6 Assistenza tecnica	23,26	384	21,18	18,65	17,26	91,0	80,2	74,2
Totale	**659,60**	**62.626**	**663,91**	**560,89**	**521,21**	**100,7**	**85,0**	**79,0**

Fonte: Regione Toscana, autorità di gestione del POR CrO.

Da un punto di vista comparativo, l'avanzamento finanziario dei singoli Assi è piuttosto omogeneo, con impegni superiori alla media del programma per gli Assi 1 Adattabilità e 2 Occupabilità che sono anche i più importanti in termini di dotazione finanziaria.

Al 31 dicembre 2014, considerando il complesso dei progetti dall'avvio del programma (compresi gli interventi a finanziamento individuale), risultano approvati 62.626 progetti: (6.445 in più rispetto al numero di progetti approvati alla fine del 2013). La crescita dei progetti avviati e dei progetti conclusi è ancora più sostenuta: i primi arrivano a oltre 58.000 (+6.979) e i secondi a oltre 53.000 (+9.927). Corrispondentemente, cresce il valore degli indicatori relativi sia alla capacità di avvio, che sale al 93,7 per cento (dal 92 per cento dello scorso anno), sia alla capacità di conclusione, che passa al 90,5 per cento (dall'83,5 per cento dello scorso anno).

Tab. 7 - Progetti approvati, avviati e conclusi al 31 dicembre 2014: indicatori di avanzamento per Asse.

Asse	Progetti approvati	Progetti avviati	Progetti conclusi	Capacità di avvio	Capacità di conclusione
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(b)/(a)*	*(c)/(b)*
I - Adattabilità	12.961	11.754	11.190	90,7	95,2
II - Occupabilità	33.124	31.310	28.214	94,5	90,1
III - Inclusione sociale	3.010	2.879	2.425	95,6	84,2
IV - Capitale umano	12.473	11.759	10.441	94,3	88,8
V - Transnazionalità e interregionalità	674	581	517	86,2	89,0
VI - Assistenza tecnica	384	381	306	99,2	80,3
Totale	**62.626**	**58.664**	**53.093**	**93,7**	**90,5**

Fonte: Regione Toscana, Rapporto annuale di esecuzione FSE 2014.

In riferimento alle caratteristiche dei destinatari, si rileva che sono state coinvolte nelle attività avviate 268.660 persone, la gran parte delle quali nel quadro dell'obiettivo relativo alle politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione ai migranti, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese (Asse II-Occupabilità, che è anche quello cui appartiene il maggior numero di progetti approvati). La quota femminile è pari a oltre il 54 per cento dei destinatari di progetti avviati (145.768 persone). L'analisi delle caratteristiche dei destinatari mostra la seguente distribuzione: occupati (55 per cento); disoccupati (30 per cento); inattivi (15 per cento); gruppi vulnerabili (disabili, migranti, altri soggetti svantaggiati) (restante 5 per cento).

Il livello di attuazione finanziaria raggiunto a fine 2014 (con impegni pari al 101,05% del programmato e un indice di efficienza realizzativa pari all'86,12%) appare in grado di assicurare il pieno assorbimento delle risorse residue entro la data prevista per la chiusura della programmazione FSE 2007-2013. L'ammontare dei pagamenti che restano da effettuare, rispetto agli impegni già assunti (poco più di 100 milioni) è infatti di poco superiore all'ammontare di pagamenti medi annui.

Inoltre, anche in questo caso, la presenza di impegni in overbooking (ancorché di dimensioni contenute) è preordinata ad annullare l'effetto di eventuali rettifiche finanziarie apportate dalla Commissione sulla domanda di saldo finale.

È anche in corso una ricognizione delle economie generate sulle varie linee di intervento al fine di riprogrammarne l'utilizzo entro l'anno.

La delibera G.R. n. 738 del 1° settembre 2014, recante "Indirizzi per la chiusura del programma" FSE, ha previsto di accompagnare le attività di chiusura con verifiche periodiche bilaterali tra organismi intermedi e autorità regionale di gestione; ha autorizzato gli organismi intermedi all'utilizzo delle economie accertate per finanziare altre operazioni cantierabili sugli Assi di riferimento; ha disposto la pianificazione delle operazioni in *overbooking*, stabilendo come data ultima per la quietanza della spesa in operazioni dirette (appalti, voucher, incentivi all'occupazione, conferimento di incarichi, ecc.) il 31 dicembre 2015, e come data ultima per il rimborso pubblico ai beneficiari di aiuto il 31 marzo 2016.

Un possibile elemento di criticità è tuttavia rappresentato dall'elevato numero di interventi di piccola dimensione (anche interventi individuali), che, moltiplicando la quantità di documentazione da esaminare da parte delle strutture di gestione, rischia di

determinare un picco di attività amministrativa e di avere un impatto sui tempi delle procedure di spesa[22].

A ciò si aggiunge la situazione di incertezza nella quale versano oggi le amministrazioni provinciali, dopo la riforma introdotta dalla legge Delrio. L'impatto a livello operativo sulla programmazione FSE è intuibile, ove si consideri che le province svolgono attualmente il ruolo di organismi intermedi per i due terzi della dotazione finanziaria del POR, e in particolare per i due settori più rilevanti, formazione e lavoro. Con la legge regionale n. 22/2015, la Regione ha ridisegnato il modello di decentramento funzionale per la prestazione di servizi, optando per un recupero di funzioni (e risorse) prima largamente delegate. Inoltre, per quanto riguarda le politiche del lavoro, non è chiaro l'impatto, in termini di governance, della neonata Agenzia nazionale per l'occupazione, mentre si attende l'emanazione dei decreti legislativi collegati al Jobs Act, che modificheranno fra l'altro l'articolazione organizzativa e la disciplina degli attuali Centri per l'impiego.

Il nuovo POR FSE è stato approvato soltanto a dicembre 2014. Oltre metà delle risorse totali (366 milioni di fondi europei e altrettanti di fondi nazionali) sono dedicate a interventi per l'occupazione, poco meno di un quarto all'istruzione e alla formazione professionale e un quinto all'inclusione sociale.

4. Il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS)

Il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS), oggi Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), è lo strumento attraverso il quale lo Stato finanzia con risorse aggiuntive a carico del bilancio nazionale, interventi rivolti al riequilibrio economico e sociale fra le aree del Paese, in attuazione dell'art. 119, comma 5, della Carta Costituzionale.

Come già anticipato, la programmazione regionale FAS è complementare alla programmazione europea, nel quadro di una strategia unitaria di utilizzo delle fonti di finanziamento strutturali, sia europee che nazionali, secondo regole anche procedurali omogenee e con criteri di selezione coincidenti. Il "parallelismo" dei due strumenti ha consentito, attingendo alle medesime graduatorie, da un lato di estendere la platea dei beneficiari ai soggetti ammissibili che fossero rimasti esclusi dai finanziamenti europei per

[22] Va rilevato che già dal 2011 (delibera G.R. n. 240 dell'11 aprile 2011) sono state adottate due misure di semplificazione, relative rispettivamente all'applicazione di costi indiretti dichiarati su base forfetaria e costi fissi calcolati su base di tabelle standard di costi unitari.

incapienza dei fondi; dall'altro, di scambiare azioni tra i due programmi, assicurando maggiore flessibilità alla spesa d'investimento, soggetta ai vincoli del Patto di stabilità e ai limiti dell'indebitamento[23]. Le risorse FAS, infatti, consentivano una maggiore flessibilità di utilizzo, non essendo soggette alla regola del disimpegno automatico (tuttavia, con delibera CIPE n. 21 del 30 giugno 2014 è stato ormai fissato al 31 dicembre 2015 il termine per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti per l'integralità delle risorse del periodo[24]).

Per il periodo 2007-2013, le assegnazioni di risorse FAS in favore della Regione Toscana ammontavano inizialmente a 757,308 milioni di euro.

La programmazione regionale FAS ha sofferto però, già a partire dal 2009, gli effetti della drastica riduzione dei trasferimenti statali alle regioni, che hanno condizionato l'attuazione delle politiche di intervento, imponendo il definanziamento di alcune misure e la riprogrammazione delle risorse residue.

Una parte delle risorse del Programma è stata "congelata" nel febbraio 2009, per un importo di 47,6 milioni, a seguito dell'Accordo Stato-regioni sugli ammortizzatori sociali di cui alla delibera CIPE n. 1/2009. Con la delibera CIPE n. 1/2011 è stato poi disposto un taglio ulteriore di risorse di 71 milioni, inizialmente sostituiti con risorse proprie regionali. La dotazione complessiva si è pertanto ridotta a 686,3 milioni.

---

[23] Nell'ambito della strategia delineata dal Prs 2011–2015 per il rilancio dello sviluppo economico della Regione, la delibera G.R. n. 1110 del 2011 ha concentrato le risorse del FAS su sei assi: Asse 1 "Ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico, innovazione e imprenditorialità"; Asse 2 "Sostenibilità ambientale"; Asse 3 "Accessibilità territoriale e mobilità integrata"; Asse 4 "Valorizzazione delle risorse culturali e qualificazione dell'offerta turistica e commerciale"; Asse 5 "Sviluppo dei servizi per l'infanzia, educazione e istruzione"; Asse 6 "Assistenza tecnica". Dal punto di vista della programmazione regionale, il Par risulta strategico ed in sinergia con i seguenti Piani e Programmi di settore:
- PIT: Piano d'indirizzo territoriale
- PRSE: Piano regionale di sviluppo economico
- PRAA: Piano regionale d'azione ambientale
- Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità
- PSDI&C: Programma regionale della società dell'informazione e della conoscenza
- PIC: Piano integrato della cultura
- PIGI: Piano d'indirizzo generale integrato (Istruzione, Formazione, Lavoro)
- PIER: Piano d'indirizzo energetico regionale
- PSR: Piano sanitario regionale
- Piano di tutela delle acque dei bacini idrografici della Toscana
- Piano di assetto idraulico dei bacini idrografici della Toscana

[24] In realtà, già con la delibera CIPE 166/2007, come modificata dalla delibera 1/2009, si prevedeva un meccanismo di revoca automatica per il caso di mancata assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti entro una tempistica cadenzata (10 per cento delle risorse assegnate entro il 31 dicembre 2010; 40 per cento delle risorse assegnate entro il 31 dicembre 2012; 80 per cento delle risorse assegnate entro il 31 dicembre 2014; 100 per cento delle risorse assegnate entro il 30 giugno 2016). Le conseguenze del mancato rispetto non erano state però applicate.

A partire dal 2010, il quadro finanziario del FAS ha pertanto subìto svariate modifiche, che, ferme restando le opzioni strategiche generali, hanno essenzialmente comportato lo spostamento sull'indebitamento regionale dei grandi interventi infrastrutturali a minore velocità attuativa e la concentrazione delle risorse così liberate verso investimenti (anche infrastrutturali) che garantissero una maggiore velocità di spesa e avessero effetti più immediati di sostegno al sistema delle imprese[25].

Con la riprogrammazione di fine 2011 (delibera G.R. n. 1110 del 12 dicembre 2011), operata in modo coordinato con quella del POR CreO FESR, sono stati disposti: il definanziamento dell'intervento sul canale Scolmatore d'Arno (cofinanziato anche dal FESR e da risorse regionali e di enti locali[26]) e la destinazione di 30 dei 35 milioni recuperati da tale definanziamento all'acquisto di mezzi per il trasporto pubblico locale a basso impatto ambientale; l'incremento (per 26,6 milioni) delle risorse destinate alle misure di aiuto alla ricerca industriale ed allo sviluppo sperimentale; l'incremento (per circa 18 milioni) delle risorse destinate alla qualificazione dell'offerta turistica e commerciale, a parziale compensazione della riduzione di risorse che le medesime misure avevano subito sul POR CreO FESR; la riduzione delle risorse a sostegno delle PMI (-13,8 milioni), compensata da un incremento delle risorse per l'ingegneria finanziaria sul POR CreO FESR.

Successivamente, la decisione G.R. del 15 ottobre 2012 ha dato luogo ad un'altra riprogrammazione, che ha stralciato dal piano finanziario i 71 milioni di risorse regionali posti a copertura del taglio di cui alla delibera CIPE 1/2011. Tale operazione risponde all'esigenza di finanziare la spesa di investimento prevalentemente con risorse nazionali FAS e con risorse europee, diluendo nel tempo la spesa di investimento da finanziare con indebitamento ed evitando di irrigidire la parte corrente del bilancio regionale con i conseguenti oneri finanziari.

---

[25] Con la riprogrammazione di fine 2011 (delibera G.R. n. 1110 del 12 dicembre 2011), operata in modo coordinato con quella del POR CreO FESR, sono stati pertanto disposti: il definanziamento relativo alla navigabilità sul canale Scolmatore d'Arno; la destinazione di parte delle risorse recuperate da tale definanziamento all'acquisto di mezzi per il trasporto pubblico locale a basso impatto ambientale; l'incremento delle risorse destinate alle misure di aiuto alla ricerca industriale ed allo sviluppo sperimentale; l'incremento delle risorse destinate alla qualificazione dell'offerta turistica e commerciale a parziale compensazione della riduzione di risorse che le medesime misure avevano subito sul POR CreO FESR; la riduzione delle risorse a sostegno delle PMI, compensata da un incremento delle risorse per l'ingegneria finanziaria sul POR CreO FESR.

[26] L'azione cardine relativa ai servizi su vie navigabili interne (scolmatore d'Arno) è sostituita dall'azione "Sistema pubblico della ricerca" (64 per cento delle risorse), che testimonia il carattere strategico della ricerca quale volano dello sviluppo nella programmazione regionale.

La medesima decisione dell'ottobre 2012 ha incrementato di 21 milioni lo stanziamento per il nuovo Teatro dell'Opera di Firenze (tali risorse, insieme con i 15 milioni stanziati dallo Stato ed i dieci milioni stanziati dal Comune, finanziano la realizzazione del 1° lotto del 2° stralcio, grazie al quale la struttura già realizzata nell'ambito del PAR FAS sarà completata[27]) ed ha ampliato la definizione della Linea d'azione relativa alla Mobilità sostenibile, estendendola dal solo trasporto su gomma ai collegamenti ferroviari e a guida vincolata (così da ricomprendervi interventi a completamento o integrazione della programmazione FESR che, per una dilatazione dei tempi di realizzazione, non potessero essere rendicontati sui fondi europei).

A febbraio 2014, in considerazione della gravità della crisi industriale, la Giunta regionale ha previsto l'attivazione di una nuova linea di azione[28], dedicata ad interventi di riqualificazione e riconversione dell'area industriale di Piombino. Tale linea, collocata all'interno dell'Asse 1, utilizza 32,2 milioni di dotazione FAS insieme ad altre fonti di finanziamento, e dà attuazione all'Accordo di Programma siglato in data 24 aprile 2014 da Governo, Regione, Provincia di Livorno, Comune di Piombino, ed altri soggetti istituzionali, ai sensi del d.l. n. 43/2013, convertito con modificazioni dalla L. 71/2013[29].

Anche i tagli ai trasferimenti erariali disposti per l'esercizio 2015 dal d.l. 95/2012 sono stati parzialmente coperti con una riduzione del Fondo[30].

L'incidenza dei tagli per la Toscana è stata di 79 milioni. Con la legge regionale n. 87/2014 "Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2015 e Pluriennale 2015/2017" la Regione vi ha dato parziale copertura attraverso una deprogrammazione del PAR FAS 2007-2013 per un importo di 56 milioni, prevedendo che gli interventi deprogrammati saranno comunque finanziati con risorse regionali da indebitamento. La deprogrammazione è stata recepita con delibera G.R. n. 100 del 9 febbraio 2015, che ha

---

[27] Le risorse per il finanziamento del nuovo Teatro dell'Opera di Firenze sono state reperite per 7,3 milioni con la riduzione degli stanziamenti per interventi di valorizzazione dei beni culturali e per 13,6 m ilioni con uno spostamento di risorse dalla Linea d'azione Infrastrutture per i settori produttivi, finanziata anche con risorse libere regionali.

[28] V. la decisione G.R. n. 2 del 19 febbraio 2014 "Indirizzi per la revisione del PAR FAS 2007-2014.

[29] Il reperimento della dotazione finanziaria di tale nuova linea è stato assicurato attraverso lo spostamento di risorse del PAR dalle seguenti linee/azioni, che presentavano risorse ancora disponibili: "Infrastrutture per i settori produttivi" per 10,9 milioni; "Ricerca industriale e sviluppo sperimentale" per 11,3 milioni; "Interventi sul patrimonio culturale" per 2,3 milioni; "Servizi per l'infanzia e l'educazione formale e non formale" per 7,8 milioni. Per quanto attiene alle prime due linee d'azione, la revisione attiva in pratica una riserva in favore dell'area di Piombino; sulle linee relative agli Interventi sul patrimonio culturale e ai Servizi per l'infanzia, sono invece stati deprogrammati interventi non ancora attivati che, come previsto dalla citata Decisione n. 2/2014, potranno essere finanziati con risorse regionali da indebitamento.

[30] Delibera CIPE n. 14 dell'8 marzo 2013.

pure previsto lo stralcio dal piano finanziario dei 47,6 milioni di risorse regionali poste a copertura delle risorse cautelate dalla delibera CIPE 1/2009 e mai reintegrate dal Governo. A seguito di tali modifiche, il piano finanziario del PAR FAS comprende ormai risorse per un ammontare di soli 582,7 milioni (v. tabella seguente).

Tab. 8 - Piano finanziario FAS per Assi e linee d'azione aggiornato al 31 dicembre 2014. (in euro)

Assi	Linee di Azione	Risorse FSC CIPE 1/2011	Taglio DL 95/2012 CIPE 14/2013 (B.P. 2015-2017)	Redistribuzione risorse (DGR 2/2014- Economie di stanziamento 2014)	Totale Risorse FSC	Risorse Regionali	Totale Piano Finanziario
Asse 1		**210.937.019**	**- 13.305.316**	**8.593.542**	**206.225.244**	**4.156.571**	**210.381.815**
Ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico, innovazione e imprenditorialità	1.1 - Sistema pubblico della ricerca	49.383.740	- 4.156.571	-	45.227.169	4.156.571	49.383.740
	1.2 - Ricerca industriale e sviluppo sperimentale	52.199.318	-	- 12.265.729	39.933.589		39.933.589
	1.3 - Infrastrutture per i settori produttivi	64.487.317	- 9.068.192	- 10.979.899	44.439.226		44.439.226
	1.4 - Interventi di sostegno alle PMI	26.044.998	-	-	26.044.998		26.044.998
	1.5 - Società dell'informazione	18.821.646	- 80.553	- 360.830	18.380.263		18.380.263
	1.6 - Riqualificazione e riconversione del Polo industriale di Piombino	-	-	32.200.000	32.200.000		32.200.000
Asse 2		**67.700.000**	**- 2.294.122**	**-**	**65.405.878**	**-**	**65.405.878**
Sostenibilità ambientale	2.1 - Difesa del suolo dal rischio idrogeologico	54.400.000	- 2.294.122	-	52.105.878		52.105.878
	2.2 - Tutela integrata delle risorse idriche	13.300.000	-	-	13.300.000		13.300.000
Asse 3		**126.506.785**	**- 27.421.114**	**1.421.114**	**100.506.785**	**-**	**100.506.785**
Accessibilità territoriale e mobilità integrata	3.1 - Viabilità regionale	83.506.785	- 24.421.114	1.421.114	60.506.785		60.506.785
	3.2 - Mobilità sostenibile	30.000.000	-	-	30.000.000		30.000.000
	3.3 - Sistema integrato portuale e aeroportuale	13.000.000	- 3.000.000	-	10.000.000		10.000.000
Asse 4		**183.259.859**	**- 7.994.507**	**- 2.390.679**	**172.874.673**	**-**	**172.874.673**
Valorizzazione delle risorse culturali e qualificazione offerta turistica e commerciale	4.1 - Sostenibilità e competitività dell'offerta turistica e commerciale	63.297.492	- 2.022.814	-	61.274.678		61.274.678
	4.2 - Interventi di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale	119.962.367	- 5.971.693	- 2.390.679	111.599.995		111.599.995
Asse 5		**39.099.234**	**- 2.378.962**	**- 7.819.847**	**28.900.426**	**-**	**28.900.426**
Servizi per l'infanzia, educazione e istruzione	5.1 - Servizi per l'infanzia e l'educazione non formale	39.099.234	- 2.378.962	- 7.819.847	28.900.426		28.900.426
Asse 6	**Assistenza tecnica**	**11.232.103**	**- 2.605.979**	**195.870**	**8.821.994**		**8.821.994**
Totale		**638.735.000**	**- 56.000.000**	**-**	**582.735.000**	**4.156.571**	**586.891.571**

Fonte: Allegato A "PAR FAS 2007-2013" alla delibera della Giunta regionale del 9 febbraio 2015, n. 100.

Le azioni da deprogrammare sono state individuate tenendo conto delle risorse non ancora attivate o non ancora assegnate ai beneficiari, nonché degli interventi che, pur avendo un contributo già assegnato, non avrebbero potuto garantire l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2015, termine al di là del quale la Delibera CIPE n. 21, già citata, prevede ormai la revoca dei fondi.

Nella prospettiva di ulteriori tagli alle risorse FAS derivanti dalla legge di stabilità 2015 e dal d.l. n. 66/2014, la delibera G.R. n. 233 del 16 marzo 2015 ha previsto di effettuare una ricognizione complessiva delle risorse deprogrammabili dall'attuale dotazione finanziaria del PAR FAS 2007–2013, sospendendo al contempo in via cautelativa l'adozione di qualsiasi atto deliberativo o dirigenziale volto all'utilizzo di risorse FAS derivanti da economie, ribassi d'asta, revoche, o risorse comunque liberatesi nell'attuazione degli interventi. È inoltre in atto una rilevazione degli interventi in corso di attuazione, ma non ancora conclusi e saldati, allo scopo non solo di quantificare le risorse "liberabili", ma anche di verificare l'effettivo stato di realizzazione e l'effettiva assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (aggiudicazione lavori), considerato il termine finale del 31 dicembre 2015 previsto dalla Delibera CIPE 21/2014.

Si riporta di seguito l'avanzamento finanziario complessivo dei progetti caricati nel database del MEF, per un totale pari a 514,8 milioni[31].

Tab. 9 - Avanzamento finanziario del Programma FAS al 31 dicembre 2014. (in milioni)

Par FAS Toscana	n. progetti	Risorse FAS inserite a sistema MEF	Impegni FAS	Pagamenti FAS	(c)/(a) %	(d)/(c)%
		(b)	*(c)*	*(d)*		
Totale	**1.732**	**€ 514,8**	**€ 460**	**€ 248,1**	**78,8%**	**53%**

Fonte: Regione Toscana, D.G. Presidenza.

Per un raffronto nazionale, sono utili le informazioni riportate in allegato al Def 2015, che, rispetto al valore complessivo del piano finanziario FAS per l'Italia (considerato al lordo delle revoche della delibera n. 21/2014 e dei tagli di finanza pubblica applicati il 31 dicembre 2014), danno conto di un avanzamento finanziario pari all'8,2 per cento per

[31] La parte non inserita a sistema (circa 68 milioni), è essenzialmente costituita da: 32 milioni risorse FSC di cui all'Accordo di Programma di Piombino; 30 milioni (a cui si aggiungono 4 milioni di risorse regionali) per i bandi ricerca pubblica, al momento in istruttoria; 3,5 milioni FSC per il nuovo bando internazionalizzazione, al momento in istruttoria.

l'intera Italia; un valore del 25,8 per cento nel Centro-Nord, e un valore del 3,8 per cento nel Mezzogiorno[32]. La variabilità tra regioni è notevole: nel Centro-Nord il valore di circa il 50 per cento della Toscana e della Lombardia si associa a un valore del 3,5 per cento in Veneto.

5. Il FEASR

Il piano finanziario del Programma di sviluppo rurale 2007-2013, finanziato con fondi FEASR, prevede per l'intero periodo di programmazione un ammontare complessivo di spesa pubblica pari a 870,5 milioni.

Al 31 dicembre 2014, le risorse complessivamente assegnate (impegni) ammontavano a 968,98 milioni, mentre erano stati effettuati pagamenti a favore dei beneficiari per un totale di 709,40 milioni, pari a circa il 102% dell'obiettivo di spesa da raggiungere nell'anno. Si evidenzia che nell'annualità 2014 sono stati effettuati pagamenti complessivi per circa 148 milioni di euro, con una media di pagamenti trimestrali pari a circa 37 milioni, che è la più alta del periodo ed è senz'altro attribuibile alla conclusione di parte dei progetti finanziati dalle misure di investimento.

Di seguito, si riporta una tabella che illustra lo stato di attuazione finanziaria (impegni e pagamenti) al 31 dicembre 2014. I dati sono disaggregati per Assi. Il piano finanziario corrisponde alla versione 11 del Programma di sviluppo rurale, notificata alla Commissione europea nel dicembre 2014 e approvata nell'aprile 2015 (con incremento della dotazione finanziaria dell'asse 3). Si ricorda che, per il FEASR, non c'è distinzione tra pagamenti e certificazioni (occorre dunque eseguire più speditamente la spesa rispetto ai Fondi strutturali, perché non c'è margine temporale successivo per procedere alla certificazione).

[32] Nel Mezzogiorno (dove le assegnazioni definitive si sono però avute soltanto tra il 2011 e il 2012), l'avanzamento dei progetti è inferiore all'1 per cento per la Calabria, mentre per la Sicilia non risultano interventi in attuazione (Def 2015).

Tab. 10 - Avanzamento finanziario del POR FEASR al 31 dicembre 2014. (in milioni)

Asse	Piano finanziario 2007-2013	Impegni al 31/12/2014	Pagamenti al 31/12/2014	Capacità di impegno	Capacità realizzativa
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(b)/(a)%*	*(c)/(a)%*
1 - Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	376,08	452,88	321,96	120,42%	85,61%
2 - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	348,97	379,75	287,56	108,82%	82,40%
3 - Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale	67,59	59,57	39,78	88,14%	58,86%
4 - Approccio LEADER (migliorare la qualità di vita nelle zone rurali)	70,14	70,00	57,63	99,81%	82,17%
Assistenza tecnica	7,75	6,78	2,47	87,51%	31,88%
Totale	**870,53**	**968,98**	**709,40**	**111,31%**	**81,49%**

Fonte: Regione Toscana, Settore politiche comunitarie e regionali per la competitività delle imprese agricole e agroalimentari.

Le misure che hanno contribuito maggiormente (21,04% del totale) al raggiungimento dell'obiettivo di spesa del 2014 sono le misure 211 e 212, relative rispettivamente alle indennità a favore degli agricoltori nelle aree montane e in quelle svantaggiate, e soprattutto la misura 214, inerente i pagamenti agroambientali (Asse 2). Per quanto riguarda le risorse assegnate agli investimenti, il contributo maggiore è venuto dalla misura 121 Ammodernamento delle aziende agricole, per la quale sono stati effettuati oltre 21 milioni di pagamenti, corrispondenti al 14,43% del totale.

Un contributo importante ai pagamenti totali dell'anno (14,76 per cento del totale) è venuto dalle misure gestite con metodo LEADER che, dopo aver scontato un ritardo di avvio nei primi tre anni di programmazione (in attesa della definizione della programmazione locale), stanno ora giungendo a completamento.

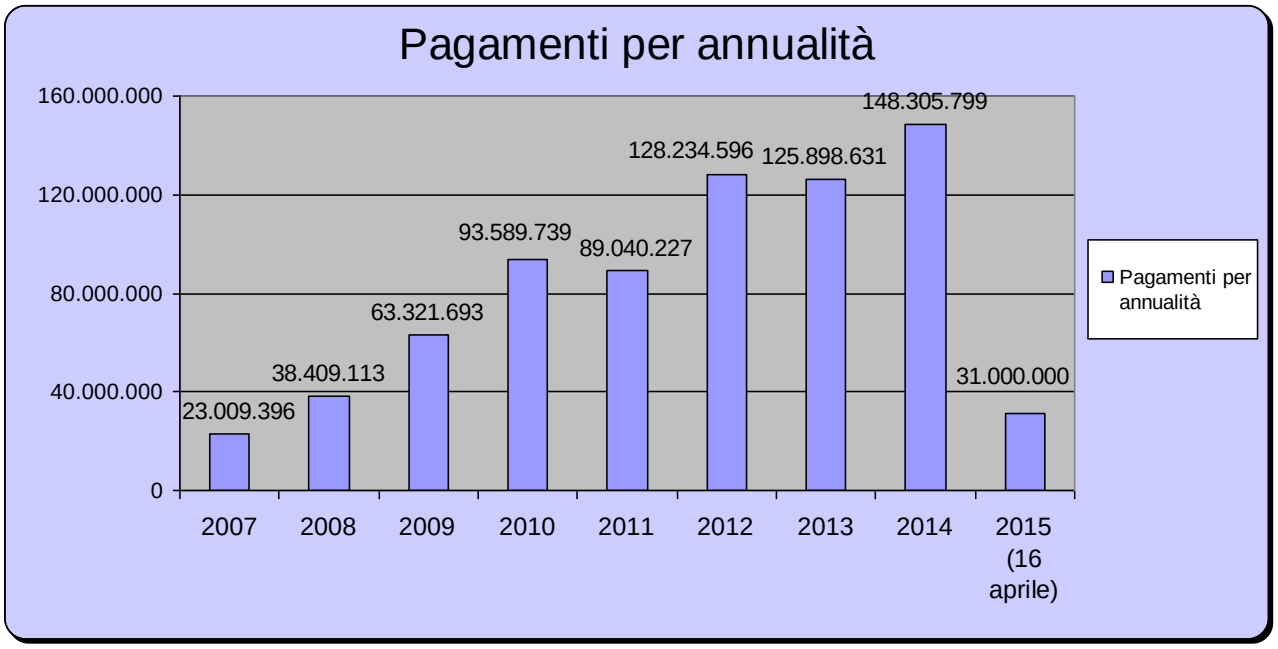
Anche le linee trasversali, in primis i 'Progetti integrati di filiera' hanno concorso al raggiungimento dell'obiettivo di spesa: per essi sono stati pagati oltre 15 milioni nel 2014, pari al 10,44 per cento del totale. Le misure 226 (Ricostituzione del potenziale forestale) e 227 (Investimenti forestali non produttivi) hanno apportato l'11,50 per cento del totale, mentre per il 'Pacchetto giovani' sono stati pagati 7 milioni circa, pari al 4,79 per cento del totale.

Per quanto riguarda i pagamenti complessivamente erogati nel periodo 2007-2014, il peso maggiore è costituito, nell'asse 1, dalla misura 121 (investimenti), per la quale è stato erogato complessivamente un importo pari a 108,5 milioni (il 15,30 per cento del totale),

mentre per l'Asse 2 la quota determinante dei pagamenti è data dalla misura 214 (pagamenti agroambientali), con quasi 104 milioni di euro erogati (il 14,66 per cento del totale). A seguire, le misure 226 (Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi), il metodo LEADER, la misura 311 (Diversificazione verso attività non agricole) e la misura 123 (Aumento del valore aggiunto dei prodotti agricoli) sono quelli che maggiormente hanno contributo al raggiungimento del target complessivo di spesa.

Il diagramma seguente riporta la distribuzione dei pagamenti complessivi per singolo anno di attuazione del Programma. La tendenza è stata quella ad una progressiva velocizzazione della spesa negli anni.

Fig. 2 - Pagamenti per annualità 2007-2015.



Fonte: Regione Toscana, Settore politiche comunitarie e regionali per la competitività delle imprese agricole e agroalimentari.

Per raggiungere l'obiettivo finale di spesa, previsto per il 31 dicembre 2015 e quindi evitare il disimpegno e la perdita delle risorse, sarà necessario rendicontare ulteriori pagamenti per un ammontare complessivo di circa 160 milioni. Considerando anche l'overbooking, attivato proprio per ridurre al minimo i rischi di mancato raggiungimento dell'obiettivo nelle annualità 2014 e 2015, le risorse ancora da pagare e rendicontare alla Commissione Europea erano pari a poco meno di 260 milioni a fine 2014 (e pari a circa 235 milioni ad aprile 2015[33]).

[33] In dettaglio, esse sono ripartite come segue:

Nel corso dell'anno 2014, si è svolto il negoziato per l'approvazione del nuovo Programma di sviluppo rurale a valere sul ciclo di programmazione 2014-2010. Il Programma, presentato a luglio 2014, è stato adottato solo a fine maggio 2015. La lentezza del processo decisionale relativo al nuovo ciclo ha determinato la necessità di gestire l'annualità 2014 con misure transitorie, come consentito dalla disciplina europea.

La delibera G.R. n. 164 del 3 marzo 2014 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 sul ciclo 2007-2013 e a favorire la transizione verso la nuova programmazione, ai sensi del Regolamento UE 1310/2013. Questo ha infatti previsto la facoltà per gli Stati membri di assumere nell'anno 2014 nuovi impegni sulla precedente programmazione anche oltre la relativa dotazione finanziaria, con la possibilità di ammetterli successivamente a contributo sulla nuova (le operazioni transitorie devono essere chiaramente identificate come tali dagli Stati membri ed essere conformi alla "filosofia" della nuova programmazione).

L'overbooking così attivato ha tenuto conto del tasso di mortalità dei progetti, che negli ultimi tempi è andato aumentando per effetto della crisi abbattutasi anche nel settore agricolo: si stima ormai un 30 per cento circa di economie emergenti in fase di istruttoria delle domande di pagamento (minori pagamenti effettivi rispetto alle assegnazioni di contributo, soprattutto relativamente a misure di investimento), e dovute a rinuncia totale o parziale del beneficiario (impossibilitato a far fronte allo sforzo finanziario richiesto per coprire con fondi propri parte del costo dell'investimento). Si tratta di un overbooking detto "tecnico", consentito dalla Commissione purché basato su una ricognizione puntuale della situazione e suscettibile di "traslare" in avanti sulla nuova programmazione.

- 121 milioni di euro sull'Asse 1 "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale", nel cui ambito la misura 121 "Ammodernamento delle aziende agricole" presenta l'assegnato da pagare più elevato, pari a circa 57 milioni di euro;
- 85 milioni di euro sull'Asse 2 "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale". La criticità è in questo caso rappresentata dalle misure forestali, che presentano un assegnato da pagare di circa 65 milioni di euro, nonché dalle c.d. "misure a premio" a diretta gestione di Artea, con un assegnato da pagare di circa 20 milioni di euro;
- 19 milioni di euro sull'Asse 3 "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale", in particolare sulla misura relativa alla "Diversificazione verso attività non agricole" che presenta un assegnato da pagare di circa 14 milioni di euro. Da segnalare altresì la misura relativa alle "Reti tecnologiche di informazione e comunicazione" con 5 milioni di euro, seguita direttamente dall'ufficio regionale responsabile in materia di banda larga, con affidamento dei lavori a MISE-INFRATEL;
- 12 milioni di euro sull'asse 4 "Attuazione dell'impostazione Leader". Le istruttorie sono tutte nella fase finale, preliminare al pagamento.

Con delibera G.R. n. 692 del 4 agosto 2014, è stata data ai soggetti competenti per le istruttorie la possibilità di assumere impegni giuridici (atti di assegnazione di contributi) al di là degli importi programmati, mediante scorrimento delle graduatorie di bandi già esistenti, al fine di coprire le economie risultanti su determinate misure. Ciò ha riguardato in particolare le misure 216 Sostegno agli investimenti non produttivi e 311 Diversificazione verso attività non agricole, che presentavano ancora graduatorie valide con domande non finanziate per carenza di risorse disponibili[34]. Come ulteriore priorità per la riallocazione delle economie, è stata poi individuata anche la misura 321d Reti tecnologiche di informazione e comunicazione (cd. "banda larga"; v. delibera G.R. n. 1017 del 18 novembre 2014; tale attività costituisce anche una pre-condizione per l'attuazione della programmazione 2014-2020).

In tutto, nel 2014 sono state adottate quattro rimodulazioni del Documento di Attuazione finanziaria approvato con delibera G.R. n. 314/2014[35]. Si è tenuto conto tra l'altro (differendo i termini per la chiusura dei progetti) delle difficoltà realizzative manifestate dagli enti locali coinvolti nell'attuazione dell'asse 4 Metodo Leader, in ragione delle incertezze di bilancio derivanti dai tagli ai trasferimenti statali, dalle aliquote relative alle nuove imposte comunali e dall'applicazione del patto di stabilità. È stata pure incrementata la dotazione del fondo di riserva a valere sulla misura 226.3, al fine di finanziare gli interventi di ripristino e messa in sicurezza delle aree colpite dagli eventi calamitosi del 2013 e 2014 (gli impegni giuridici assunti sul fondo di riserva sono stati presi a valere sui fondi FEASR 2014-2020).

Un'eventuale rimodulazione del piano finanziario del Psr 2007-2013 potrebbe essere effettuata entro il 31 agosto 2015, come consentito dalla disciplina europea, al fine di allinearlo all'andamento effettivo della spesa.

Dal punto di vista procedurale, il principale ostacolo al raggiungimento dell'obiettivo finale di spesa è rappresentato dai possibili ritardi nell'istruttoria delle domande di pagamento da parte dei soggetti competenti, in particolare Province e Unioni di Comuni, che sono in sofferenza nell'attuale fase di riordino delle funzioni[36] (e che vedono

[34] L'ipotesi di aprire nuovi bandi sarebbe stata impraticabile per i tempi lunghi necessari per la pubblicazione, la raccolta delle domande, la loro selezione e istruttoria, essendo invece necessario procedere all'impegno delle risorse prima dell'inizio della programmazione 2014-2020.

[35] Si fa riferimento alle delibere G.R. nn. 602/2014 (prima modifica), 692/2014 (seconda modifica), 985/2014 (terza modifica) e 1017/2014 (quarta modifica).

[36] Con l.r. n. 3 marzo 2015, n. 22, in attuazione della legge Delrio, le funzioni amministrative in materia di agricoltura, finora svolte da province e Unioni di comuni, sono passate alla Regione.

attualmente riduzioni del personale impegnato nelle istruttorie per pensionamenti, trasferimenti o termine dei contratti).

Un secondo fattore di potenziale criticità è rappresentato dall'addensamento dell'attività di rendicontazione all'UE dei pagamenti entro il 31 dicembre 2015 da parte dell'Organismo Pagatore Artea; ciò a causa della concentrazione a fine anno dell'invio degli elenchi di liquidazione da parte dei soggetti istruttori.

Per ridurre tali criticità nel raggiungimento dell'ultimo obiettivo di spesa, l'Autorità di gestione ha realizzato, in collaborazione con Artea, un sistema di monitoraggio dell'andamento finanziario di tutte le misure del programma, così da rispettare il termine ultimo per l'invio degli elenchi di liquidazione da parte dei soggetti istruttori entro il 15 novembre e la scadenza finale del 31 dicembre 2015 per la rendicontazione alla Commissione.

Il nuovo Programma, approvato, come detto a fine maggio 2015, è dotato di risorse finanziarie per 961,774 milioni, e riserva il peso maggiore agli investimenti destinati alla competitività (46 per cento dei finanziamenti). Agli interventi per l'innovazione è destinato il 9 per cento; agli interventi per le foreste il 15 per cento; al consolidamento delle misure agroambientali il 20 per cento; alla banda larga il 4,2 per cento. Inoltre, è previsto un intervento minimo obbligatorio per il metodo Leader nella misura del 6 per cento. Rilevanti sono le azioni trasversali per la difesa del suolo e la lotta ai cambiamenti climatici.

La dotazione finanziaria relativa all'annualità 2014 è stata azzerata e "spalmata" in parti uguali sul 2015 e 2016.

6. Il Programma Garanzia Giovani (2014-2015)

Il Programma Garanzia Giovani della Regione offre un sostegno ai giovani fondato su politiche attive di istruzione, formazione ed inserimento nel mondo del lavoro, secondo una strategia unitaria, condivisa da Stato, regioni e altri soggetti pubblici e privati all'interno di un programma operativo nazionale[37].

[37] Il Piano nazionale definisce la ripartizione di compiti tra organi centrali e locali; il bacino potenziale dei beneficiari degli interventi (numero di disoccupati e inattivi, ma disponibili a lavorare tra i 15 e i 29 anni, come rilevato dall'Istat con riferimento al 2013); le misure di politica attiva attivabili per la concreta corresponsione della garanzia (accoglienza e orientamento di percorso scolastico o professionale; formazione orientata all'inserimento lavorativo; accompagnamento al lavoro; apprendistato professionale,

Come strumento di natura congiunturale, la Garanzia Giovani si presenta con caratteristiche di complementarietà (e in parte di alternatività) rispetto al più ampio programma Giovanisì, già attivo da tempo con successo, e destinato a trovare continuità, anche oltre il 2015, con risorse FSE, ma anche FESR e FEASR (ad esempio, per le start-up e per lo sviluppo di imprese innovative di giovani[38]).

Il bacino di utenza per il Programma Garanzia Giovani è di circa 55.000 giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni rientranti nella categoria NEET, secondo il seguente piano finanziario:

Tab. 11 - Piano finanziario del programma Garanzia Giovani della Toscana. (in euro)

OGGETTO	Previsione iniziale (delibera G.R. 346/2014)	Rimodulazione (delibera G.R. 956/2014)
Misura 1- A Accoglienza e informazioni sul programma		
Misura 1- B Accoglienza, presa in carico, orientamento	4.000.000	4.000.000
Misura 1- C Orientamento specialistico o di II livello	4.000.000	4.000.000
Misura 2- A Formazione mirata all'inserimento lavorativo		4.000.000
Misura 2- B Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi	7.500.000	11.610.000
Misura 3 Accompagnamento al lavoro	3.800.000	3.800.000
Misura 4- A Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale	550.000	550.000
Misura 4- B Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere		
Misura 4- C Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	150.000	150.000
Misura 5 Tirocinio extracurriculare, anche in mobilità geografica	15.300.000	10.500.000
Misura 6 Servizio civile	18.500.000	15.190.000
Misura 7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	1.500.000	1.500.000
Misura 8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	577.981	577.981
Misura 9 Bonus occupazionale	9.000.000	9.000.000
Totale risorse	**64.877.981**	**64.877.981**

Fonte: Regione Toscana.

professionalizzante e per l'alta formazione; tirocinio extra-curriculare anche in mobilità geografica; servizio civile; sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità; mobilità professionale transnazionale e territoriale in Italia e in Europa; bonus occupazionale alle imprese che assumano giovani); l'ammontare di risorse e la loro ripartizione a livello locale e tra le misure. I principali enti coinvolti nella Garanzia sono il Ministero del Lavoro, quale organo di coordinamento centrale; le regioni come organismi intermedi; i servizi per l'impiego. Per la realizzazione del Programma sono stati stanziati a livello nazionale 1.513 milioni, di cui 567 a valere sul FSE; 379 milioni a titolo di cofinanziamento nazionale e 567 milioni dal programma europeo YEI (Youth Employment Initiative), destinato ai Paesi in cui sia presente almeno una regione con tasso di disoccupazione giovanile pari o superiore a 25 per cento.

[38] Con il progetto Giovanisì risultano attivati dal 2011 ad oggi oltre 12.000 tirocini; 539 praticantati retribuiti; 1.250 imprese giovanili finanziate dalle banche con garanzia regionale. Il totale dei giovani beneficiari delle misure di studio e formazione è stato di oltre 70.000. Più di 4.000 giovani hanno poi svolto il servizio civile regionale. Il Progetto Giovanisì è stato considerato una best practice a livello europeo.

Il programma Garanzia Giovani è di fatto "partito" soltanto a fine aprile 2014, con la messa in disponibilità del portale apposito per l'introduzione telematica delle domande. Fino a maggio 2015 si contano 32.056 registrazioni al portale e sono stati svolti dai Centri per l'impiego 24.046 colloqui di orientamento, siglati 20.282 patti di attivazione e definiti 20.215 "profili" (in funzione della difficoltà stimata di avviamento al lavoro). Il numero più elevato di adesioni si registra nella provincia di Firenze. I giovani presi in carico sono 19.719, dei quali 7.937 risultano inseriti nel mercato del lavoro. La misura di maggior successo è costituita dai tirocini (4.618 giovani), ma sono 1.864 i giovani avviati al lavoro con contratti a tempo determinato; 1.052 con contratti di apprendistato e 403 con contratti a tempo indeterminato.

Secondo i dati del rapporto di monitoraggio, al 14 maggio 2015 la Toscana aveva impegnato circa 40 milioni (corrispondenti al 61,6 per cento dell'ammontare di risorse assegnate, a fronte di una media nazionale di impegni pari a circa il 70 per cento della dotazione totale).

Come si vedrà al paragrafo successivo, alcuni interventi a sostegno dell'autonomia giovanile previsti dal programma Garanzia Giovani sono stati finanziati anche con risorse regionali, in anticipazione del POR FSE 2014-2020.

7. L'avvio in anticipazione della nuova programmazione 2014-2020

Contemporaneamente alla chiusura del ciclo 2007-2013, sono cominciate le negoziazioni per definire gli atti programmatori relativi al ciclo 2014-2020[39].

I tempi lunghi di gestazione dell'Accordo di partenariato con l'Italia e la conseguente ritardata approvazione dei vari programmi operativi regionali (i POR toscani sono comunque tra i primi ad essere stati approvati), hanno indotto la Regione, nell'anno 2014,

[39] Il regolamento UE n. 1303/2013, nel definire le nuove regole della programmazione, ha previsto il ricorso allo strumento dell'Accordo di partenariato, con cui si stabilisce l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi tematici della programmazione nazionale dei Fondi strutturali e di investimento europei (denominati Fondi SIE) relativa al periodo 2014-2020, per quanto riguarda sia la politica di coesione che l'agricoltura e la pesca. 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. Come già segnalato, l'Accordo ha espressamente previsto che tutti i programmi operativi cofinanziati dall'Unione europea siano accompagnati da piani per il potenziamento amministrativo, volti a garantire che le amministrazioni dispongano del livello di base di strutture e competenze necessario per gestire le risorse loro affidate. Come già accennato nel testo (par. 2), anche la Toscana ha pertanto adottato un Piano di rafforzamento amministrativo per migliorare la propria capacità di gestione e controllo (cfr. delibera G.R. n. 1194 del 15 dicembre 2014).

ad avviare la gestione in anticipazione del nuovo ciclo di programmazione per il FESR, il FSE e il FEASR.

L'operazione ha avuto la finalità di evitare soluzioni di continuità nel flusso dei finanziamenti, garantendo la liquidità necessaria per dare immediato avvio ai programmi dei tre fondi.

L'anticipazione è stata resa possibile grazie allo stanziamento, nella legge finanziaria per il 2014, di 82 milioni di risorse regionali (di cui 28 destinati agli interventi per il FESR, 20 agli interventi FEASR e 34 al FSE), a seguito del quale sono state adottate le delibere G.R. n. 3 del 17 marzo 2014, n. 21 del 12 maggio 2014 e n. 3 del 21 luglio 2014, che hanno definito in modo puntuale gli ambiti di intervento, le tipologie di beneficiari e le risorse destinate a ciascun intervento, tenuto conto degli esiti delle verifiche in corso di svolgimento con la Commissione europea ed il Governo sui contenuti dei POR in corso d'approvazione.

L'operazione di anticipazione ha riguardato alcuni interventi ritenuti prioritari, tra i quali: il sostegno ai processi di R&S e innovazione delle imprese dei settori manifatturieri, la realizzazione di infrastrutture per le telecomunicazioni (banda larga e ultralarga), la promozione e valorizzazione dell'offerta museale integrata, i tirocini, le misure di politica attiva, i progetti di conciliazione vita familiare-vita lavorativa.

Le tabelle seguenti forniscono un quadro generale e di dettaglio degli interventi oggetto della gestione in anticipazione.

Tab. 12 - Andamento della gestione in anticipazione anno 2014 - Quadro generale.

	Importo previsto	di cui da indebitamento	Impegnati	%	Residui
FESR	28,00	20,00	28,00	100,00%	0
FSE	34,00	--	33,53	98,62%	0,47
FEASR	20,00	20,00	20,00	100,00%	0
Totale	**82,00**	**40,00**	**81,53**	**99,43%**	**0,47**

Fonte: Regione Toscana.

Tab. 13 - Andamento della gestione in anticipazione anno 2014 - Dettaglio dei fondi.

FESR	Intervento	Beneficiario	Importo previsto	Impegnati	Residui
1	Sostegno per R&S imprese manifatt	Imprese	5.000.000	5.000.000	0
2	Innovazione PMI	PMI	3.000.000	3.000.000	0
3	Banda larga	Enti locali	12.000.000	12.000.000	0
4	Offerta museale	Enti locali associazioni fondazioni	3.000.000	3.000.000	0
5	Infrastrutture per trasferimento tecnologico	Soggetti pubblici	5.000.000	5000000	0
Totale			**28.000.000**	**28.000.000**	**0**
FSE	**Intervento**	**Beneficiario**	**Importo previsto**	**Impegnati**	**Residui**
1	Percorsi formativi IefP	Giovani	2.000.000	2.000.000	0
2	Tirocini e praticantati	Imprese, enti pubblici	8.800.000	8.529.150	270.850
3	Coworking		200.000	0	200.000
4	Misure di politica attiva	Imprese	5.000.000	5.000.000	0
5	Centri per l'impiego	Province	12.000.000	12.000.000	0
6	Rafforzamento percorsi universitari	Università	3.000.000	3.000.000	0
7	Rafforzamento percorsi universitari	Imprese	1.000.000	1.000.000	0
8	Buoni di conciliazione	Comuni	2.000.000	2.000.000	0
Totale			**34.000.000**	**33.529.150**	**470.850**
FEASR	**Intervento**	**Beneficiario**	**Importo previsto**	**Impegnati**	**Residui**
1	Interventi in ambito forestale	Enti pubblici	17.700.000	17.700.000	0
2	Banda larga	Enti locali	2.300.000	2.300.000	0
Totale			**20.000.000**	**20.000.000**	**0**

Fonte: Regione Toscana.

La gestione in anticipazione è stata oggetto di costante verifica da parte della Cabina di regia, ciò che ha tra l'altro reso possibile la tempestiva sostituzione di interventi dimostratisi insuscettibili di immediata attuazione. I primi atti di impegno (e prenotazione d'impegno) sono stati adottati a partire dal marzo 2014. L'operazione ha avuto un tasso di successo evidente, dal momento che al 31 dicembre 2014 erano stati assunti atti d'impegno per il 99,43 per cento delle risorse stanziate.

CAPITOLO VIII

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA REGIONALE

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Le novità normative in materia di organizzazione. - 3. Attuazione del dettato legislativo e risparmi attesi. - 4. Tre modelli organizzativi a confronto: Veneto, Umbria, Puglia. - 4.1 Il Veneto. - 4.2 L'Umbria. - 4.3 La Puglia - 5. I controlli interni.

1. Introduzione

La funzionalità degli apparati organizzativi delle pubbliche amministrazioni costituisce un elemento essenziale per il raggiungimento degli obiettivi di economicità ed efficienza della macchina amministrativa. Al riguardo, già nella relazione al Consiglio regionale della Toscana sul rendiconto 2013, era stata posta in evidenza la necessità di una razionalizzazione della struttura organizzativa che appariva assai complessa e non priva di duplicazioni e sovrapposizioni anche considerando le funzioni delegate ai numerosi Enti ed Agenzie.

Nella precedente Relazione, la Sezione dava atto all'amministrazione di aver avviato "un vasto disegno di riorganizzazione finalizzato alla economicità delle proprie attività. Tale azione ha prodotto una significativa riduzione del numero di "settori" ovvero di unità organizzative operative che sono scese da 120 a 93. Ad esse vanno aggiunte le 14 aree di coordinamento e, ancorché meno rilevanti in termini organizzativi le 451 posizioni organizzative singole".

La Sezione aveva preso altresì in considerazione la rete organizzativa delle agenzie regionali considerandole quali componenti autonome o a forte carattere tecnico di funzioni specifiche di competenza regionale. In questa seconda "corona" organizzativa venivano enumerati 131 uffici dirigenziali. Aggiunti alle articolazioni interne della Giunta regionale portavano dunque a 238 le unità organizzative.

Tale complessa articolazione determinava un disarmonico meccanismo di riporti in cui ogni direzione generale riceveva impulsi di indirizzo politico-amministrativo contemporaneamente da quasi tutti i membri della Giunta i quali, a loro volta, estendevano la propria competenza su singoli settori appartenenti a diverse direzioni. La

Sezione aveva così suggerito di semplificare il modello organizzativo anche mediante la riduzione dei livelli dirigenziali:

"La struttura della regione Toscana si articola verticalmente su tre livelli organizzativi dirigenziali (direzioni generali, aree di coordinamento, settori); essa presenta al momento 7 direzioni generali, analizzando le quali emergono talune criticità. In generale la presenza in ciascuna di funzioni di staff e di line, e un intreccio complesso tra indirizzo politico (assessori), direzioni, singoli settori, funzioni obiettivo e strategie definite da PSR".

La Relazione analizzava la mappa organizzativa imputando per ogni ufficio le risorse finanziarie assegnate e la rete di riferimenti gerarchico-funzionali.

La raccomandazione conclusiva della Sezione indicava quanto segue:

"Ad avviso della Corte, lo sforzo di riorganizzazione dovrebbe proseguire anche al fine di eliminare sovrapposizioni (soprattutto laddove sono presenti agenzie), semplificando il riporto delle strutture alle proprie autorità di riferimento in termini di indirizzo politico-amministrativo. Compete all'amministrazione valutare se conservare tale modello complesso o optare per un più semplice modello con distinzione tra funzioni di staff e line. In ogni caso, appare opportuno riflettere se siano ancora necessari tre livelli di direzione per garantire il coordinamento della gestione di programmi che richiedono, per la loro attuazione, l'intervento di varie direzioni". Si osservava altresì che "la presenza di tali aree di coordinamento non ha risparmiato alla Regione Toscana importanti investimenti nella costituzione di esercizi di coordinamento intersettoriali, gruppi di lavoro interdirezionali, per la gestione di piani e programmi particolarmente complessi".

In riferimento a ciò, in sede di contraddittorio, il direttore generale della Presidenza aveva comunicato l'intendimento della Giunta di adottare un profondo ripensamento della organizzazione (peraltro già allo studio da tempo), che prevedeva "il superamento delle aree di coordinamento e la costituzione di una direzione per ogni assessorato, nonché la trasformazione della DG Presidenza nella direzione sovra-ordinata gerarchicamente a tutte le altre direzioni".

La Sezione prendeva atto di questo intendimento, comunicato formalmente nel contraddittorio con l'Ente, e rinviava una valutazione alla presente Relazione sul rendiconto 2014.

Nella Relazione sul rendiconto 2013, allegata alla deliberazione n. 68/2014, la Sezione non si limitava a queste osservazioni sulla razionalità ed economicità della struttura organizzativa interna, ma ravvisava l'urgenza di una disamina e di un completo

ripensamento dell'articolazione delegata ad agenzie regionali: "Appare urgente un'attenta rassegna della funzionalità di ciascuna agenzia e, al suo interno, dell'articolazione necessaria per assicurare le finalità di istituto, anche valutando le sovrapposizioni con le Direzioni generali, per esempio in materia di sanità e territorio. Il numero complessivo di unità organizzative, pari a 131, contribuisce di fatto a raddoppiare la dimensione organizzativa dell'amministrazione". Seguivano ulteriori raccomandazioni di dettaglio: "Appare urgente una valutazione dettagliata dei costi di gestione delle singole agenzie, relativamente a fondi gestiti e ai risultati conseguiti. Appare altresì urgente una disamina sulla organizzazione di Enti Parco e di Terre Regionali Toscane, valutando eventuali accorpamenti. Meriterebbe un approfondimento la funzione operativa della Agenzia per la Promozione economica della Toscana in rapporto ai programmi gestiti per le sue possibili sovrapposizioni con funzioni ordinarie affidate direttamente all'amministrazione regionale".

La Giunta regionale affidava, con decisione n. 10 del 14 luglio 2014, al Direttore generale della Presidenza l'incarico di coordinare e gestire gli interventi per la riorganizzazione della Regione; a seguito di ciò perveniva dunque, dopo un rapido lavoro preparatorio, ad approvare la proposta di legge n.1 del 25 novembre 2014 cui è seguita, a fine 2014, l'approvazione della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 90[1] che attua un vasto ripensamento del modello organizzativo ponendo le premesse per una incisiva semplificazione.

La Sezione prende atto che tale normativa regionale recepisce raccomandazioni e suggerimenti avanzati nella Relazione sul rendiconto 2013. In particolare, la nuova struttura prevede gli strumenti atti a superare sovrapposizioni e duplicazioni di funzioni; chiarisce definitivamente i rapporti gerarchico funzionali tra direzioni e direzione-generale (ex direzione Presidenza); elimina meccanismi gerarchici ridondanti (le aree di coordinamento) che apparivano motivati più dalla necessità di collocare dirigenti che da reali necessità relative alla realizzazione di piani e programmi, che ora dovrebbero guadagnare in semplificazione e speditezza; pone le premesse per riportare nei diversi settori unità di materia tra indirizzo e gestione. Non tutte le criticità vengono superate. In generale, a una più accentuata verticalizzazione dei poteri - non solo di indirizzo, ma anche

[1] 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".

gestionali - corrispondono sempre più ampi poteri di modificabilità della strutture in capo alla Giunta e al direttore generale. Ciò rende la dirigenza regionale soggetta in ogni momento all'autorità politica, anche al di là della tutela rappresentata dai rapporti contrattuali in essere relativi alle funzioni.

Le raccomandazioni della Sezione in merito a una vasta azione di ricognizione e di semplificazione della articolazioni organizzative delle agenzie regionali hanno dato esito alla delibera del 27 ottobre 2014, n. 930 costituita da un atto di indirizzo agli enti e alle agenzie regionali che ha quale oggetto la disposizione di "effettuare un'attenta analisi organizzativa finalizzata all'adozione di misure di ristrutturazione e razionalizzazione dei rispettivi assetti, nonché di semplificazione dei processi e delle procedure, con revisione dei fabbisogni di personale in un'ottica di ottimizzazione della distribuzione delle risorse che possa condurre alla produzione di risparmi strutturali della relativa spesa..."[2].

Gli enti erano chiamati ad elaborare una relazione per la Giunta regionale entro la fine di novembre 2014 con il dettaglio di una ipotesi di riordino organizzativo "…dettagliando il probabile nuovo assetto a regime delle strutture dirigenziali e le correlate modalità di attribuzione dei relativi incarichi di responsabilità…"[3].

In linea generale, da prime verifiche su talune agenzie, la linea seguita fino ad ora sembra quella di azzerare le articolazioni organizzative che risultavano vacanti, e di rivedere quelle i cui dirigenti risultavano nella situazione di ricorrere allo strumento del prepensionamento in applicazione dell'art. 3 delibera n. 930/2014: "…gli enti e le agenzie regionali dovranno effettuare un'apposita ricognizione delle posizioni di esubero, ossia dei lavoratori che nel corso del biennio 2015-2016 potrebbero maturare i requisiti anagrafici e contributivi applicati prima delle innovazioni in materia previdenziale introdotte dall'art. 24 del d.l. n. 201/2011...".

L'articolo 4 della delibera indicava la Direzione Generale Organizzazione, in raccordo con il Comitato tecnico di Direzione, come il punto di riferimento di questa operazione di revisione, non solo in termini informativi e di assistenza agli enti, ma anche come struttura "di servizio" per sostituire funzioni amministrative e di supporti "…comprese quelle relative ai servizi ICT, nonché di quelle relative all'approvvigionamento di beni e servizi". Tale disposizione prefigura un principio e un avvio di riassorbimento all'interno di talune funzioni generali che possono così essere ottimizzate.

[2] Art. 1 d.g.r., n. 930/2014.
[3] Art. 2 d.g.r. n. 930/2014.

2. Le novità normative in materia di organizzazione

La l.r. 8 gennaio 2009, n. 1 – "Testo unico in materia di organizzazione e personale" oggetto di analisi nel precedente referto sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2013, è stata modificata ed integrata dalla citata l.r. n. 90/2014.

Prima di entrare nel dettaglio di ciascuna disposizione, è opportuno ricordare che le disposizioni finali della l.r. n. 90/2014, stabiliscono, al Capo VII del Titolo III, che i rapporti di lavoro in essere alla data di entrata in vigore della legge, 1° gennaio 2015, proseguiranno fino alla scadenza del relativo contratto, mentre le disposizioni che modificano l'organizzazione del Consiglio regionale entreranno in vigore dalla data della seduta di insediamento della decima legislatura. Conseguentemente la legge oggetto della presente analisi, esplicherà i suoi effetti a partire dalla X legislatura.

La struttura definita dalla l.r. n. 1/2009, prima della citata riforma, era articolata su tre livelli organizzativi dirigenziali: le direzioni generali, strutture di massima dimensione; le aree di coordinamento, strutture aventi funzioni di raccordo e coordinamento di settori, e, talvolta, la titolarità di un insieme di competenze e funzioni proprie; infine, i settori, costituenti l'ultimo livello della struttura organizzativa regionale. Tra le Direzioni generali, la "Presidenza" assumeva un ruolo preminente, operando il suo Direttore a diretto riferimento del Presidente della Giunta ed assicurando la rispondenza dell'attività complessiva degli Uffici della Regione e degli enti dipendenti agli obiettivi definiti dalla Giunta. Nel corso degli ultimi anni essa aveva gradualmente accresciuto le proprie funzioni. Così segnalava la Relazione sul rendiconto 2013: "I correttivi apportati ... hanno rafforzato le funzioni della Direzione Presidenza, attribuendo al direttore generale anche funzioni di coordinamento attraverso il Comitato Tecnico di Direzione. Tale funzione è stata ulteriormente potenziata con il trasferimento dalla Direzione Organizzazione a quella della Presidenza dell'area di coordinamento dei servizi finanziari". Tale orientamento trovava motivazione nella "esigenza di coordinamento e indirizzo unitario che è giustificata dalla complessità del bilancio suddiviso per strategie e funzioni obiettivo".

La Direzione generale della Giunta (art. 4), e il suo Direttore generale (art. 4-*bis*) diventano il vertice dell'amministrazione regionale con poteri e funzioni non solo maggiori di prima, ma anche estendibili sulla base di un semplice decreto del Presidente della Giunta regionale (art. 4, comma 2).

L'art. 4, comma 1, recita: “La Direzione generale della Giunta regionale è gerarchicamente sovraordinata alle direzioni e ne assicura l'esercizio organico e coordinato delle funzioni”. Essa non ha solo funzioni di alta direzione, vigilanza e controllo (art. 4 comma 1, lett. a), che si esplicano nella decretazione dell'assegnazione delle risorse alle strutture, ma viene incaricata anche del "coordinamento delle attività per l'attuazione delle politiche di settore" (art. 4, comma 1, lett. b) nel senso che è responsabilità della Direzione generale "garantire il raggiungimento delle priorità definite dagli organi di governo" e in particolare "per il conseguimento di specifici obiettivi istituzionali e la realizzazione di interventi in aree di particolare interesse regionale".

E' interessante osservare che il Direttore generale non solo è l'organo che “assegna le risorse finanziarie, umane e strumentali alle strutture di vertice dell'amministrazione sulla base dei criteri definiti dalla Giunta regionale” (art. 4-*bis*, comma 3, lett. d), ma diventa anche il soggetto proponente l'istituzione delle direzioni e la definizione dei loro compiti: “...propone alla Giunta gli atti concernenti l'istituzione delle direzioni, con l'indicazione delle materie di competenza”. La Giunta delibererà quindi l'istituzione e l'articolazione effettiva dell'intera organizzazione regionale sulla proposta del Direttore generale. La supremazia del Direttore generale si esprime anche nella possibilità che sia lui stesso a indicare un sostituto in caso di assenza temporanea (art. 4 bis comma 3 lettera *n)*).

Sempre nella Relazione al Consiglio regionale sul rendiconto 2013, la Sezione aveva segnalato la contemporanea presenza, in capo a ciascuna direzione generale, di funzioni sia di *staff* che di *line* ed un intreccio complesso tra indirizzo politico, direzioni, singoli settori.

In merito, la l.r. n. 90/2014 interviene a dirimere il problema. Infatti all'art. 4 ter, comma 1, le direzioni vengono suddivise sulla base di due funzioni distinte: “Le direzioni sono istituite per: a) lo svolgimento delle funzioni trasversali di supporto all'azione dell'intera struttura organizzativa; b) l'attuazione di politiche settoriali, il coordinamento e raccordo intersettoriale per il conseguimento di specifici obiettivi istituzionali o la realizzazione di interventi in aree di particolare interesse regionale”.

Inoltre, era stato dalla Sezione posto in rilievo il carattere fiduciario dell’incarico di tutti i dirigenti generali per la contemporanea decadenza degli stessi con la scadenza della Giunta che li nominava: “merita attenta riflessione la natura fiduciaria tra Autorità politica e alta amministrazione, resa evidente dai contratti dei direttori generali connessi in modo inderogabile alla scadenza della Giunta che li ha nominati. Tale consustanzialità è del tutto accettabile per figure di diretta collaborazione e raccordo, quali capi di gabinetto

e segretari generali. La scelta di estenderla alle strutture principali dell'amministrazione (direzioni generali) ha reso necessario scelte derivate che hanno complicato ulteriormente la catena verticale dell'organizzazione".

Intervenendo alla Camera dei Deputati il 3 giugno 2015, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, il presidente della Corte dei conti ha sottolineato la necessità di "contemperare la flessibilità dei modelli organizzativi con la salvaguardia di una effettiva autonomia dei dirigenti nei confronti degli organi politici". Tale esigenza vale senza dubbio anche nella considerazione della riorganizzazione in atto nella Regione Toscana la quale riduce ulteriormente i margini di autonomia della dirigenza regionale. D'altra parte, che questo sia l'indirizzo di fondo della riforma organizzativa è espresso chiaramente in premessa laddove si pone come principale obiettivo e principio generale la necessità che lo strumento organizzativo risponda più velocemente all'indirizzo politico: "Negli ultimi anni le politiche regionali hanno dovuto subire dei repentini adeguamenti al mutato contesto politico economico e sociale. Ciò rende necessario, al fine di fornire risposte efficaci ai bisogni della collettività, apportare alla struttura organizzativa della Giunta regionale le modifiche atte a rispondere in modo più rapido e coordinato agli indirizzi politici". Laddove la locuzione "in modo più coordinato" esprime incidentalmente una necessità primaria, ovvero quella di eliminare gravi disarmonie e diseconomie presenti nella attuale organizzazione, disseminata di duplicazioni e sovrapposizioni.

Il nuovo modello organizzativo, introdotto dal Titolo I della citata legge regionale, prevede la trasformazione dell'attuale Direzione generale della Presidenza, struttura di supporto tecnico e amministrativo all'esercizio delle funzioni del Presidente, nella Direzione generale della Giunta regionale, alla quale sono attribuite funzioni di impulso e coordinamento generale fortemente potenziate rispetto all'assetto attuale, nonché funzioni di presidio del corretto funzionamento dell'intera macchina amministrativa.

Come abbiamo detto sopra, vengono ridefinite le strutture dirigenziali, collocando in posizione gerarchicamente subordinata alla Direzione generale della Giunta, ex "Presidenza", macrostrutture denominate direzioni, aventi competenze per materia o di carattere trasversale; si prevede, inoltre, l'istituzionalizzazione di alcuni ambiti dell'organizzazione regionale da dedicare alla gestione di progetti strategici di durata temporanea.

La nuova architettura organizzativa, si legge in premessa, "ridefinisce i ruoli dei direttori e dei responsabili di settore, attribuendo ai primi le funzioni di indirizzo e di coordinamento, e ai secondi, funzioni tipicamente gestionali, in stretto raccordo con le direttive impartite dagli organi di governo e dal Direttore generale. Conseguentemente, il modello prevede il superamento delle aree di coordinamento".

Tale ripartizione appare una importante semplificazione nella linea verticale di direzione, che potrà generare maggiore rapidità nelle procedure e maggiore prossimità della effettiva gestione di piani e programmi alla fonte da cui origina la programmazione.

La legge si compone di tre titoli, il primo, recante "Modifiche alla l.r. 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale)", apporta le modifiche alla struttura amministrativa relativa sia alla Giunta che al Consiglio.

Come accennato, l'art. 3 della legge in esame, ridefinisce la struttura organizzativa articolandola su tre livelli: la Direzione generale della Giunta regionale; le direzioni e Avvocatura regionale; i settori e posizioni dirigenziali individuali.

Come già previsto dalle norme previgenti, l'Avvocatura regionale, le cui attribuzioni, nonché la disciplina della rappresentanza e difesa in giudizio della R.T. e degli enti dipendenti, sono regolate dalla l.r. n. 63/2005, è collocata in posizione di autonomia rispetto alla Direzione generale della Giunta regionale e alle direzioni, cui è equiparata.

La Direzione generale, le direzioni e l'Avvocatura regionale costituiscono le strutture di vertice dell'amministrazione a supporto degli organi di governo della Regione.

L'art. 3, comma 4, configura la presente riforma come norma delegata. Esso infatti attribuisce alla Giunta la definizione del numero e delle competenze delle direzioni: "La Giunta regionale, con propria deliberazione, su proposta del Direttore generale, istituisce e definisce le competenze delle direzioni". Tale delega attribuisce alla Giunta un vastissimo potere di ridefinire nel tempo, anche intervenendo ripetutamente e successivamente sulle stesse materie, un modello organizzativo che non può essere, dunque, sulla base della sola legge regionale, adeguatamente valutato. Non è dunque possibile nemmeno valutare se l'abrogazione delle aree di coordinamento apporterà significativi miglioramenti in termini di riduzione delle articolazioni, in quanto non è dato sapere il numero delle direzioni, che la legge non definisce. Si può intuire che esso potrebbe essere superiore a quello delle precedenti direzioni generali, anche per superare criticità segnalate da questa Sezione nella precedente Relazione: "Il capitolo segnala anche decisioni che appaiono di indirizzo divergente come, da una parte, la creazione della "Direzione generale competitività del

sistema regionale e sviluppo delle competenze", che ha aggregato in una sola direzione assetti che in passato erano gestiti da singoli dipartimenti (industria, turismo, formazione, sviluppo rurale, educazione, produzione e internazionalizzazione, università); dall'altra parte, la disaggregazione della "direzione generale politiche territoriali, ambientali e per la mobilità" in tre direzioni di minori dimensioni: governo del territorio; politiche per la mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale; politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici. La Sezione monitorerà attentamente le scelte organizzative che interverranno in sede di applicazione della legge regionale, valutandone la economicità ed efficienza.

L'art. 4, attribuisce alla Direzione generale della Giunta regionale - in posizione gerarchicamente sovraordinata alle direzioni - la direzione, vigilanza e controllo per garantire la coerenza tra gli obiettivi definiti dagli organi di governo e le risorse da assegnare per il relativo raggiungimento, nonché il coordinamento delle attività per l'attuazione delle politiche di settore; il Presidente della Giunta regionale può definire, con proprio decreto, ulteriori competenze della Direzione Generale con riferimento a funzioni di particolare rilievo istituzionale.

Il successivo art. 5, individua la figura preposta a tale Direzione, il Direttore generale, enunciandone le funzioni: supporto all'azione di indirizzo della Giunta per la formulazione degli obiettivi e delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione; realizzazione dei piani, dei programmi e dei progetti ed il conseguimento degli obiettivi generali fissati dalla Giunta; proposta alla Giunta degli atti concernenti l'istituzione delle direzioni, con l'indicazione delle materie di competenza; assegnazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali alle strutture di vertice dell'amministrazione sulla base dei criteri definiti dalla Giunta regionale; emanazione di direttive, nel rispetto di quanto stabilito dalla Giunta regionale, per la definizione dei programmi gestionali annuali delle direzioni e per la relativa attuazione; coordinamento dell'attività dei direttori preposti e delle direzioni esercitando i poteri sostitutivi o di impulso in caso di inerzia, dandone comunicazione ai componenti della Giunta regionale; presidenza del Comitato di direzione, gestione dei rapporti con gli enti ed organismi dipendenti della Regione, con gli enti locali, con gli organi ed organismi dello Stato e con gli altri enti a carattere nazionale, con gli organi ed organismi comunitari e internazionali; raccordo con il Segretario generale del Consiglio regionale di cui all' articolo 18 della legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale) per i profili tecnici che attengono ai

rapporti fra Giunta e Consiglio; esercizio di funzioni disciplinari nei confronti dei responsabili delle strutture di supporto agli organi di governo; adozione dei provvedimenti organizzativi attuativi dei passaggi di competenze tra direzioni stabiliti dalla Giunta regionale in corso di legislatura.

Il Direttore generale, in caso di assenza temporanea, è sostituito da un direttore o da un dirigente a tempo indeterminato da lui stesso designato.

L'art. 6 definisce le funzioni delle Direzioni che si caratterizzano, alternativamente, per lo svolgimento di funzioni trasversali di supporto all'azione dell'intera struttura organizzativa o per l'attuazione di politiche settoriali, coordinamento e raccordo intersettoriale per il conseguimento di specifici obiettivi istituzionali.

A ciascuna direzione è preposto un direttore. La distinzione di due tipi differenti di Direzione scaturisce anche dalla lettura del successivo art. 7 relativo, tra l'altro, alla composizione del Comitato di direzione, che vede la costante presenza dei direttori che attuano politiche settoriali e quella, solo eventuale, dei direttori che svolgono funzioni trasversali di supporto, nel caso in cui vengano trattati argomenti di competenza di questi ultimi.

Il Comitato tecnico di Direzione è presieduto e convocato dal Direttore generale della Giunta ed è chiamato ad esprimere obbligatoriamente il proprio parere sulle proposte di legge, sui regolamenti, sugli atti di programmazione generale, sui programmi settoriali di indirizzo e sugli atti di organizzazione di competenza della Giunta regionale. Alle riunioni del Comitato partecipa il Segretario generale del Consiglio regionale in caso di trattazione di argomenti di interesse comune alla Giunta e al Consiglio.

L'art. 8 definisce i settori come strutture dirigenziali costituite per lo svolgimento di un insieme di competenze e di attività, in relazione ai servizi erogati, ai processi gestiti o allo svolgimento di attività professionali specialistiche.

I criteri per l'individuazione della complessità dei settori e per la differenziazione dei medesimi sono determinati, con delibera della Giunta regionale; in base a tali criteri possono essere costituite posizioni dirigenziali individuali per lo svolgimento di attività a contenuto specialistico. Inoltre è prevista la possibilità di costituire strutture commissariali equiparate a settori, per assicurare lo svolgimento delle funzioni amministrative e gestionali connesse all'espletamento dell'attività di commissario ai sensi della legge regionale 31 ottobre 2001, n. 53 recante "Disciplina dei commissari nominati dalla Regione".

Con riferimento ai meccanismi di nomina previsti dalla presente legge, non si segnalano elementi di novità; 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.

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.

Viene così riproposto un meccanismo di decadenza automatica che è ancora più accentuato rispetto al precedente ordinamento per effetto della pur opportuna soppressione di un livello della struttura operativa, l'area di coordinamento, che "allungava" la linea di comando rendendo meno immediato il meccanismo di sostituzione automatica, in coincidenza con l'avvicendarsi degli organi di governo[4].

Un elemento di novità è rappresentato dall'adeguamento della normativa regionale alle sopravvenute norme statali in materia di assunzione di dirigenti con contratto a tempo determinato, comandi e trasferimenti di dirigenti da altre pubbliche amministrazioni[5]. Possono essere attribuiti incarichi di responsabile di settore o posizioni dirigenziali individuali, limitatamente ad un numero di posti non superiore al 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti e direttori della Giunta, dal Direttore generale su proposta del direttore della struttura di destinazione, mediante contratto di diritto privato a tempo determinato, di durata non superiore a cinque anni, rinnovabile.

Vengono dettate, inoltre, disposizioni per l'adeguamento delle strutture di supporto ai gruppi consiliari ed agli altri organismi politici del Consiglio regionale al fine di razionalizzare la composizione delle stesse ed assicurare il rispetto dei limiti di spesa disposti dalla normativa nazionale e regionale per il personale impiegato.

---

[4] Confronta al riguardo sentenze della Corte costituzionale n. 233/2006, n. 103 e n. 104 del 2007, n. 351 e n. 390 del 2008, n. 34, n. 224 e n. 304 del 2010, n. 124 e n. 246 del 2011 e n. 81/2013.

[5] Art. 19 c. 5-*bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 come inserito dall'art. 3, c. 1, lett. f), l. 15 luglio 2002, n. 145 e, successivamente, sostituito dall'art. 2, c. 8-ter, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125.

Un ulteriore elemento di novità è introdotto dal Titolo III recante "Modifiche l.r. n. 59/1996, l.r. n. 60/1999, l.r. n. 6/2000, l.r. n. 30/2009, l.r. n. 39/2009, l.r. n. 23/2012 e l.r. n. 80/2012", con cui sono state apportate, rispettivamente, modifiche alle leggi regionali istitutive e regolanti l'ordinamento di varie Agenzie regionali quali Irpet, Artea, Apet, Arpat, Consorzio Lamma, Autorità portuale regionale, Terre regionali toscane.

Quanto sopra descritto, secondo quanto enunciato nel preambolo della legge, avrebbe lo scopo di rendere omogenea la disciplina della figura del direttore degli enti e agenzie dipendenti della Regione, per ciò che attiene alla durata dell'incarico, alla disciplina del rapporto di lavoro, al trattamento economico e previdenziale, nonché ai casi di revoca dell'incarico. Per i suddetti enti, il dettato normativo stabilisce che i direttori (ed in taluni casi figure alternative ad essi quali l'amministratore unico, per il Consorzio Lamma, o il segretario generale, per l'Autorità portuale regionale) abbiano un incarico di durata "coincidente con quello della legislatura".

Anche se tale connessione tra i direttori delle agenzie e la scadenza del mandato del Consiglio regionale non rappresenta una innovazione rispetto alla legislazione previgente, essa genera tuttavia talune perplessità. La rispondenza tra indirizzo politico e funzioni ad elevata tecnicità sarebbe, a parere della Sezione, sufficientemente assicurata da un normale mandato a termine. In taluni casi, il vincolo così posto tra legislatura e incarico di direzione, per agenzie con funzione di elevata tecnicità, anche in materia di raccolta ed elaborazione di dati e statistiche per l'opinione pubblica e le istituzioni internazionali ed europee, potrebbe essere interpretata quale indebolimento della terzietà di tali attività.

Tra le cause di risoluzione anticipata del contratto, vengono aggiunte due ulteriori fattispecie a quelle originariamente previste dall'art. 15, comma 4, della l.r. 8 febbraio 2008, n. 5[6], riguardanti l'espletamento delle funzioni in modo gravemente irregolare o in contrasto con i fini del soggetto giuridico presso cui la funzione stessa è svolta, nonché i casi in cui vengano disattese le direttive dettate dalla Regione: grave perdita del conto economico; mancato conseguimento dei risultati previsti dal piano annuale delle attività per cause imputabili alla responsabilità dello stesso amministratore.

Il modello così delineato, che non esclude gli enti ed agenzie per mezzo delle quali la Regione attua le politiche a livello ancora più decentrato, si basa su una dirigenza apicale strettamente solidale con la politica; la stessa dirigenza è deputata poi, mediante un

[6] Recante "Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione".

meccanismo automatico, a conferire gli incarichi a quella dirigenza che operativamente effettua la gestione delle risorse.

Nonostante ciò, il disegno complessivo appare tuttavia contenere le caratteristiche necessarie che consentano, nell'applicazione effettiva, di mirare a risultati di semplificazione.

3. Attuazione del dettato legislativo e risparmi attesi

Va dato atto all'amministrazione della Giunta regionale della Toscana di aver agito con determinazione e rapidità nella revisione organizzativa auspicata, anche anticipando decisioni gestionali rispetto all'iter di approvazione della l.r. n. 90/2014. Tale speditezza consentirà, nel corso del 2015, di definire i contenuti e le scelte che ormai competono alla Giunta e al Direttore generale in merito all'assetto organizzativo delle singole direzioni, sciogliendo il nodo dei rapporti tra funzioni di *staff* e di *line*, scelte che, sole, consentiranno alla Sezione una valutazione motivata sulla efficienza, efficacia ed economicità della nuova organizzazione.

Nel corso dell'esercizio 2014 si sono già dispiegate azioni propedeutiche e preliminari di tale riforma e in alcuni casi importanti attuazioni in materia di ricognizioni e rassegna delle posizioni organizzative eliminabili perché vacanti, o non più utilizzate. In particolare, è stata attuata la disamina delle posizioni organizzative delle agenzie regionali di cui la Sezione auspica la prosecuzione con effetti più coraggiosi. In materia di riforma organizzativa si deve dunque registrare nell'anno 2014 una piena convergenza e coerenza tra l'attività legislativa e la progettazione gestionale che ha anticipato ove possibile elementi importati della stessa riforma.

Tali azioni, assai incisive, si sono sostanziate in una azione di restrizione della pianta organica e hanno dato avvio al processo di dichiarazione di esubero del personale dando altresì corso alla richiesta di certificazione all'Inps delle posizioni pensionistiche dei dipendenti in esubero. Tale azione è stata realizzata a seguito della delibera del 19 gennaio 2015, n. 34 e delle delibere del 2 marzo 2015, n. 171 e n. 215 del 9 marzo 2015 con l'importante allegato A "Piano di riorganizzazione degli assetti organizzativi". In sintesi nel periodo 2015 - 2016, per il comparto Giunta regionale, Artea e Consiglio regionale, sono stati dichiarati in esubero 261 lavoratori in possesso dei requisiti previsti, dei quali 36 dirigenti. Al momento le procedure sono state perfezionate con l'Inps solo per coloro che raggiungono i requisiti previsti nel corso del 2015.

Con la delibera n. 171 del 2 marzo 2015, la Giunta ha provveduto altresì a cancellare le posizioni organiche i cui posti risultavano vacanti, ai sensi della circolare n. 4/2014 del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale decisione ha comportato la soppressione di 210 posizioni in organico, delle quali ben 53 di dirigenti.

La valutazione di queste misure non sarebbe tuttavia correttamente valutabile senza considerare quanto sta per accadere in termini di organizzazione con l'immissione di funzioni e personale proveniente dalle province ai sensi della l. n. 56/2014 (legge Del Rio) cui è seguita la l.r. del 3 marzo 2015, n.22, che ha dettato modalità e tempi del processo di riordino delle funzioni provinciali. Lo stesso allegato A alla delibera n. 215 del 9 marzo 2015 avverte che non è al momento possibile valutarne la dimensione: "tale processo comporterà con ogni probabilità una ridefinizione del modello organizzativo che non è ancora determinabile per quanto riguarda i numeri relativi al personale che dovrà transitare negli organici della Regione ed ai tempi in cui tale processo dovrà avvenire". E' tuttavia possibile prevedere che tale immissione aumenterà il personale complessivo di almeno un terzo, considerazione che rende tanto più apprezzabile lo sforzo di riorganizzazione già attuato.

L'azione di riorganizzazione ha dunque preso le mosse nel giugno 2014 sulla base di quattro linee direttrici:

a) una struttura organizzativa "in grado di rispondere in modo più rapido e coordinato agli input della Giunta";

b) "adeguare alle politiche strategiche dell'ente il personale impiegato a tempo determinato e mediante l'istituto del comando" con l'obiettivo di valorizzare le risorse interne, per esempio i fondi comunitari, e per prepararsi all'esercizio delle funzioni derivanti dalle amministrazioni provinciali;

c) "migliorare l'efficienza della struttura organizzativa e riequilibrare i carichi di lavoro". L'amministrazione segnala i risparmi conseguiti della legislatura appena conclusa pari a 86 milioni l'anno con una riduzione del 23,5 per cento della spesa per il funzionamento.

d) nuove "funzioni provinciali".

Come è stato ricordato, il punto di avvio operativo è stato rappresentato dalla decisione n. 10 del 10 luglio 2014 della Giunta regionale in cui si affida il mandato al direttore generale della Direzione Presidenza di coordinare e gestire gli interventi di riassetto complessivo finalizzati a "ridisegnare il modello organizzativo complessivo con l'istituzione

di un'unica direzione generale gerarchicamente sovraordinata a direzioni di line e di staff con superamento delle attuali aree di coordinamento, individuazione di un unico presidio organizzativo deputato alla gestione dei progetti strategici con durata limitata nel tempo e revisione del ruolo del Comitato tecnico di direzione...". Il mandato prevedeva la riduzione del personale a tempo determinato e quello comandato; accorpamenti di strutture dirigenziali e altre misure relative alla gestione del personale.

La delibera n. 930 del 27 agosto 2014 estendeva alle agenzie e agli enti regionali indicazioni per una riorganizzazione.

Con la decisione n. 3 del 31 luglio 2014 l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale avviava la riorganizzazione e razionalizzazione del segretariato generale che venivano proseguite con la decisione n. 5 del 25 novembre 2014 e la decisione n. 6 del 9 dicembre 2014.

Con la decisione n. 17 del 25 novembre 2014 si prendeva atto del lavoro svolto e si apriva il confronto con le rappresentanze sindacali.

Si giungeva così al fondamentale passaggio della delibera n. 34 del 19 gennaio 2015 con la quale la Giunta dava mandato al direttore generale della Presidenza di dare informativa alle rappresentanze sindacali "in ordine alle risultanze dell'analisi organizzativa approvate con il presente provvedimento, inclusa l'ipotesi di situazione di soprannumerarietà di personale sia dirigenziale che di categoria emergente dal piano generale di razionalizzazione degli assetti operativi della Giunta regionale e della correlata rideterminazione dei fabbisogni, e di avviare con le medesime un esame sui criteri per l'individuazione degli esuberi, da concludersi, secondo le previsioni dell'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, entro trenta giorni del relativo avvio". Veniva altresì ribadito il disegno generale di riorganizzazione e le sue linee di indirizzo generali: "L'analisi ha consentito di evidenziare la fattibilità di ricondurre le attività di staff in modo prevalente ai settori delle direzioni competenti per materia accorpando funzioni che con modalità di "service" potranno essere svolte per una platea più diffusa di utenti anche in materia trasversale a più direzioni. Analogamente potranno essere ricondotte a unitarietà funzioni di *line* oggi svolte da più direzioni, ferme restando le necessità che potranno essere svolte per una platea più diffusa di utenti anche in maniera trasversale a più direzioni" . In questa prima fase viene già posta attenzione alla necessità prioritaria di eliminare duplicazioni tra le diverse direzioni e settori: "...occorre rendere massimamente

efficace il processo riorganizzativo provvedendo a eliminare le attività duplicate e riprogettando i processi interni all'organizzazione".

A seguire, la delibera n. 171 del 2 marzo 2015 ha provveduto alla ridefinizione della pianta organica, con il passaggio da una dotazione di 2.518 posti complessivi, di cui 171 di dirigente a una dotazione di 2.308 posti dei quali 118 dirigenziali, con la cancellazione di tutte le posizioni vacanti ad eccezione di 22 posti di categoria C vincolati esclusivamente per le assunzioni obbligatorie delle categorie protette di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68.

Con la successiva delibera n. 215 del 9 marzo 2015 si procedeva alla dichiarazione delle posizioni soprannumerarie di personale dando mandato all'amministrazione di provvedere attraverso gli strumenti previsti dalla legge con risparmi che vengono definiti nell'allegato A: "Per quanto riguarda i risparmi che conseguiranno dall'esubero di 261 dipendenti, risulta opportuno che questi siano valutati a partire dalla conclusione del processo di uscita, cioè al primo gennaio 2017. I risparmi strutturali che saranno conseguiti dalla amministrazione a regime per quanto riguarda il trattamento economico fondamentale dei dipendenti interessati (tabellare) sono pari a euro 9.031.272. Ulteriori risparmi aggiuntivi correlati al trattamento economico accessorio si conseguiranno in base agli esiti del confronto con le rappresentanze sindacali dei lavoratori della dirigenza e del comparto".

La riduzione drastica di dirigenti prevista, viene compensata con "maggiori necessità di quadri intermedi" anche in relazione all'"aumentato numero di funzioni e dipendenti per settore conseguente alla riorganizzazione".

L'ipotesi generale di riorganizzazione prevede in una prima fase la riduzione delle attuali strutture dirigenziali della Giunta regionale da 111, più le 6 di Artea (117 strutture dirigenziali) a 88 strutture complessive (84 per la Giunta e 4 per Artea).

Delibera del 19 gennaio 2015, n. 34 Allegato A) pag. 18: "Il modello che si va proponendo tende quindi a considerare condizioni tipiche di una organizzazione per processi. Gli effetti di questa riorganizzazione sono:

- riduzione della catena gerarchica con il passaggio dei livelli dirigenziali da 3 a 2 (eliminazione delle aree di coordinamento) e dei livelli delle posizioni organizzative;
- evoluzione delle mansioni operative e direttive (vengono implementati i lavori di gruppo rispetto ai lavori di supervisione e controllo) utilizzando in modo mirato le competenze specialistiche presenti nel comparto;
- cambiamento nei criteri di valutazione del personale andando sempre più verso una organizzazione per obiettivi rispetto a una organizzazione per mansioni;

- coinvolgimento sempre maggiore del comparto degli obiettivi strategici dell'ente".

4. Tre modelli organizzativi a confronto: Veneto, Umbria, Puglia

Nella relazione dello scorso anno è stata esaminata, in dettaglio, l'organizzazione dell'apparato amministrativo di Giunta ed enti dipendenti che, a fine legislatura, sono stati oggetto di riforma e di razionalizzazione nei termini sin qui descritti. Il recente "Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica"[7] effettua una comparazione riferita alle 16 regioni a statuto ordinario, tra il numero dei dipendenti e la popolazione residente, calcolandone l'incidenza per ogni mille residenti, da cui emerge che la distribuzione dei circa 36.700 dipendenti dei diversi enti, non trova un significativo riscontro con la popolazione residente. Le regioni di minore rilevanza demografica hanno infatti, generalmente un numero di dipendenti più che proporzionale agli abitanti. Altre regioni, presentano un elevato *stock* di personale da tempo consolidato, non ridotto, anzi in taluni casi di recente incrementato, nonostante la vigenza di limiti assunzionali.

In tale raffronto a fronte di una media nazionale di 0,7 dipendenti ogni mille residenti, la Toscana presenta un valore coincidente con la suddetta media (appunto 0,7 dipendenti ogni mille abitanti) ed un rapporto dipendenti (non dirigenti) per dirigente pari a 18,3 unità, così come emerge dalla tabella che segue:

[7] Approvato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione dell'11 giugno 2015, n. 8.

Tab. 1 - Personale delle regioni a statuto ordinario al 31 dicembre 2013.

Regione	Dirigenti (1)	Non dirigenti (2)	Altro personale (3)	TOTALE	Distribuzione % del personale	Rapporto di lavoro flessibile (4)	Dipendenti (non dirigenti) per dirigente	Dipendenti ogni 1.000 residenti
Piemonte	159	2.502	100	**2.761**	8%	233,4	15,7	0,6
Liguria	86	1.126	5	**1.217**	3%	3,3	13,1	0,8
Lombardia	227	2.986	91	**3.304**	9%	15,9	13,2	0,3
Veneto	193	2.476	97	**2.766**	7%	65,7	12,8	0,6
Emilia R.	135	2.648	110	**2.893**	8%	63,5	19,6	0,7
Toscana	131	2.395	57	**2.583**	7%	180,2	18,3	0,7
Umbria	77	1.165	40	**1.282**	3%	21,2	15,1	1,4
Marche	57	1.226	110	**1.393**	4%	18,8	21,5	0,9
Lazio	304	3.771	244	**4.319**	11%	9,2	12,4	0,7
Abruzzo	90	1.557	88	**1.735**	5%	26,8	17,3	1,3
Molise	61	649	-	**710**	2%	35,5	10,6	2,3
Campania	243	5.394	4	**5.641**	16%	470,3	22,2	1,0
Puglia	159	2.458	9	**2.626**	7%	187,7	15,5	0,6
Basilicata	68	1.035	10	**1.113**	3%	32,6	15,2	1,9
Calabria	166	1.897	263	**2.326**	6%	46,0	11,4	1,2
TOTALE	**2.156**	**33.285**	**1.228**	**36.669**	**100%**	**1.410,2**	**15,4**	**0,7**

Fonte: elaborazione su dati Rgs-Igop e Istat.

(1) Direttori generali, dirigenti a tempo indeterminato e a tempo determinato, dirigenti ex art. 110 del Tuel.

(2) Personale appartenente alle categorie da A a D e alte specializzazioni ex art. 110 del Tuel.

(3) Personale a tempo determinato ex art. 90 del Tuel e personale contrattista.

(4) Personale a tempo determinato, con contratto di formazione lavoro, interinali, Lsu. Espressi in unità annue.

Verrà di seguito effettuata una comparazione delle strutture amministrative di regioni analoghe per numero di abitanti ed estensione quali il Veneto e la Puglia, ma anche con regioni vicine e storicamente simili, come l'Umbria, che presenta però una minore rilevanza demografica, ed un'incidenza del numero dei dipendenti che è esattamente il doppio della Toscana. Sia il Veneto che la Puglia evidenziano un'incidenza dei dipendenti per ogni mille abitanti identica, pari a 0,6, mentre in Umbria si attesta a 1,4; un altro indice di rilievo, rivelatore di efficienza ed economicità, è dato dal rapporto tra il numero di dipendenti non dirigenti e il numero dei dirigenti; la comparazione tra le quattro regioni inverte, in parte, i risultati prima descritti ponendo come più virtuosa la Toscana con un valore pari a 18,3 unità seguita nell'ordine da Puglia con 15,5, Umbria con 15,1 ed infine il Veneto con il peggior rapporto tra quelli esaminati, pari a 12,8.

Alla luce di queste evidenze numeriche, verrà effettuata una breve analisi delle caratteristiche essenziali delle rispettive strutture organizzative.

4.1. Il Veneto

Nella Regione Veneto l'organizzazione regionale è regolata dalla l.r. 31 dicembre 2012, n. 54, attuata con delibere di Giunta del 25 novembre 2013, n. 2139 e 2140. La recente architettura dell'apparato amministrativo prevede una Segreteria generale della programmazione, 3 aree, 17 dipartimenti e 73 sezioni.

L'art. 6 della legge citata, prevede l'istituzione delle strutture di supporto della Giunta regionale: la Segreteria della Giunta, la Direzione del Presidente della Giunta regionale, le singole Segreterie dei componenti la Giunta ed, infine, l'ufficio stampa; gli incarichi dei vertici di ciascuna di tali strutture vengono conferiti dagli organi stessi cui prestano il supporto.

Con riguardo alla struttura organizzativa dell'apparato amministrativo, esso si articola in:

a) Segreteria generale della programmazione, con funzioni di coordinamento dell'attività amministrativa, il cui responsabile è nominato dalla Giunta con funzioni di Direttore generale e contratto a tempo determinato risolto di diritto, non oltre i sei mesi successivi alla fine della legislatura;

b) Direzioni di Area: macro aree con compiti di coordinamento, direzione e controllo dei dipartimenti in esse incardinate; la Giunta regionale, infatti, qualora ad una macro area di interesse nell'ambito delle politiche di intervento regionale afferiscano almeno due Dipartimenti, può individuare una specifica Area, attribuendo le funzioni di coordinamento ad un Direttore, denominato Direttore di Area;

c) Dipartimenti: unità organizzative complesse ed articolate corrispondenti a vaste competenze di interesse nell'ambito delle politiche di intervento regionale; gli incarichi di Direttore di dipartimento sono conferiti dalla Giunta regionale, con contratti a tempo determinato di durata non inferiore a trenta mesi e non superiore a sessanta mesi, a persone scelte tra il personale della Regione o di enti regionali in possesso della qualifica dirigenziale, oppure assunte dall'esterno e in possesso di laurea e di documentata esperienza professionale, almeno quinquennale, nello svolgimento di attività dirigenziale, presso aziende private o pubbliche, enti pubblici, regioni, Stato, ovvero di attività scientifiche o professionali;

d) Sezioni di dipartimento: unità organizzative complesse eventualmente istituite come articolazioni incardinate nei dipartimenti; anche a tale livello della struttura

organizzativa, gli incarichi di Direttore sono conferiti dalla Giunta regionale in analogia a quanto previsto a livello dei conferimenti ai Direttori di dipartimento;

e) Settori: strutture organizzative stabili; solo a tale ultimo livello gli incarichi di Direttore sono conferiti a dipendenti regionali con qualifica di Dirigente;

f) Strutture temporanee e strutture di progetto: unità organizzative di durata limitata o per la realizzazione di progetti;

g) Posizioni Organizzative: posizioni di lavoro con assunzione di specifica responsabilità.

La Giunta regionale, entro novanta giorni dall'insediamento, istituisce, acquisito il parere della competente commissione consiliare che si deve esprimere entro trenta giorni, le Aree, i Dipartimenti e le Sezioni di Dipartimento, determinandone le attribuzioni. Nei successivi sessanta giorni la Giunta regionale istituisce i Settori determinandone le attribuzioni.

Un ulteriore organo di coordinamento è rappresentato dal Comitato dei Direttori di area o dipartimento.

4.2. L'Umbria

La struttura organizzativa della Regione Umbria è definita dalla l.r. 1° febbraio 2005, n. 2 recante "Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale" e dal relativo regolamento adottato con delibera di Giunta n. 108/2006 e s.m.i.

Come evidenziato nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto della Regione per l'anno 2013[8], nel corso degli anni 2012 e 2013, si sono susseguiti numerosi interventi al fine di completare la revisione del modello macro-organizzativo delle strutture di vertice e delle funzioni dirigenziali, dettati anche dall'esigenza di assorbire gli impatti conseguenti alla soppressione di enti regionali quali Arusia ed Apt[9].

L'art. 5 della citata legge n. 2/2005, determina l'articolazione della struttura individuando le direzioni regionali, le strutture e posizioni di livello dirigenziale e le strutture e posizioni di livello non dirigenziale.

I direttori regionali sovrintendono funzionalmente alle attività delle direzioni regionali, svolgendo compiti di raccordo tra esse e gli organi politici e assicurano il conseguimento

[8] Corte dei conti deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Umbria del 15 luglio 2014, n. 54.

[9] L'Agenzia regionale Umbria per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura è stata soppressa a decorrere dal 1° luglio 2012 con l.r. 4 novembre 2011, n. 12; l'Agenzia di promozione turistica è stata soppressa con l.r. 28 giugno 2012, n. 10.

dei risultati rispetto agli obiettivi prefissati nell'ambito della programmazione dell'Ente; il loro incarico viene conferito dal Presidente della Giunta regionale, su proposta della Giunta stessa, ed è disciplinato con contratto di diritto privato (rinnovabile) la cui durata non può eccedere quella della legislatura regionale. Al termine di ciascuna legislatura, al fine di garantire la continuità nell'esercizio delle funzioni, il rapporto con il direttore è prorogato fino alla data di nomina del successore, ma comunque per un periodo non superiore a novanta giorni dall'insediamento della nuova Giunta regionale. Viene poi precisato che, l'incarico di direttore è fiduciario ed è conferito a dirigenti dotati di professionalità adeguata rispetto alle funzioni da svolgere, in possesso di diploma di laurea, appartenenti alle amministrazioni delle regioni, dello Stato o di altri enti pubblici, oppure ad aziende private, a settori della ricerca e dell'università o alle libere professioni.

Con riguardo al conferimento dell'incarico dei dirigenti, questo è conferito dalla Giunta regionale su proposta del direttore competente, ed è disciplinato con contratto di diritto privato anch'esso rinnovabile.

L'organigramma si presenta molto articolato prevedendo solo tre direzioni regionali, articolate in ambiti di coordinamento ed un'area organizzazione delle risorse umane, innovazione tecnologica e autonomie locali.

4.3. La Puglia

Nella regione Puglia, la struttura organizzativa è regolata con provvedimenti regionali appositamente adottati dalla Giunta, secondo quanto sancito dall'art. 59 della l.r. 7 gennaio 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Puglia) che ha abrogato i titoli II e III della l.r. 4 febbraio 1997, n. 7 recante "Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale". Pertanto, così come si legge nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto della Regione Puglia per l'anno 2013[10], la delibera di Giunta regionale del 19 maggio 2011, n. 1112, nel revocare gli atti organizzativi in precedenza emanati, ha costituito l'atto ricognitivo dell'assetto istituzionale organizzativo denominato "modello Gaia" e delle relative strutture dirigenziali necessarie allo svolgimento dell'attività amministrativa di Giunta e Consiglio regionale, razionalizzando gli uffici preesistenti tramite accorpamento degli stessi e ponendosi l'obiettivo di operare una redistribuzione del personale non dirigenziale, delle posizioni organizzative e delle alte professionalità a

[10] Corte dei conti deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia del 4 luglio 2014, n. 126.

sostegno della dirigenza, nell'ottica di una contrazione delle figure dirigenziali. In generale, la struttura delineata dalla predetta delibera, prevede 8 aree che fanno capo a 50 servizi, per i quali vengono definite le funzioni. Vengono inoltre quantificati gli uffici da costituire, distintamente per ciascuna area, sia che si tratti dell'apparato amministrativo che di organi di staff. Vengono, infine, individuate, le strutture autonome: Gabinetto del Presidente ed Avvocatura.

5. I controlli interni

I principi nazionali in tema di controlli interni prendono spunto con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, (l. n. 15/2009) che ha introdotto il concetto di valutazione delle performance individuali e organizzative del personale della pubblica amministrazione (compresi, dunque, gli enti territoriali) da esercitarsi attraverso organismi indipendenti di valutazione, e si è andato poi sviluppando alla luce della riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e del potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa (ai sensi del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123) nonché dei meccanismi sanzionatori e premiali di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149. Inoltre, il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 ha disposto l'istituzione nelle regioni di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente.

Tale Collegio, istituito in Toscana con l.r. n. 66/2011, si è insediato nei primi giorni del 2013 e i membri rispettano i requisiti previsti dalla legge e dalle disposizioni di attuazione.
Il sistema dei controlli interni della Regione Toscana è disciplinato dalla l.r. n. 44/2003, e dalla deliberazione di attuazione del Consiglio n. 1315 del 15 dicembre 2003, la quale tratta con maggior dettaglio il controllo amministrativo contabile, dettando, invece, solo alcuni principi informatori per ciò che concerne l'attività di controllo di gestione e di controllo strategico.

Le osservazioni di seguito riportate tengono conto delle informazioni contenute nella "Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2014", trasmessa alla Sezione ai sensi dell'art. 1, c. 6 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 .
Nelle precedenti relazioni sul rendiconto regionale, a partire dal 2006, la Corte ha posto l'attenzione sulla necessità che la Regione investisse sul controllo di gestione, la cui implementazione sarà comunque necessaria in occasione dell'attuazione della normativa in materia di armonizzazione.

La Regione, finora, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 3, c.12, del d.lgs. n.118/2011, procederà all'adozione del sistema di contabilità economico-patrimoniale a partire dall'annualità 2016. Al momento, è stato attivato un sistema extracontabile di rilevazione dei centri di costo, con particolare riferimento alle spese di funzionamento, che sono costituite, in modo preponderante, dalla spesa per il personale. Il sistema consente di attribuire questi costi alle diverse strutture della Regione.

La competenza del controllo di gestione è affidata all'Area Risorse finanziarie (DG Presidenza), al cui interno opera il Settore Controllo strategico e di gestione. Ad oggi il sistema di controllo di gestione ha sviluppato a regime le seguenti linee di attività:

- monitoraggio finanziario: in base al quale mensilmente sono redatti report di monitoraggio (generali e specifici, per ciascuna Direzione Generale) che scendono nel dettaglio dell'analisi delle spese da questa gestite. I rapporti sono inviati al Presidente, agli Assessori, ai Direttori generali e ai Dirigenti delle Aree di coordinamento;
- gestione e monitoraggio del patto di stabilità, con la definizione dei criteri operativi e la programmazione dei budget di spesa assegnati alle Direzioni generali, e con la produzione di report specifici di monitoraggio per le Direzioni generali;
- monitoraggio delle spese di funzionamento, in base al quale dal 2011 è stato implementato uno specifico sistema di monitoraggio delle spese ex art. 6 l. n. 122/2010, con la fissazione dei criteri applicativi e interpretativi e la determinazione dei *budget* di spesa (determinati per il 2014 con la del. n. 1219 del 23/12/2013), e l'attivazione di un sistema di monitoraggio e reporting trimestrale.

Presso la Direzione del Personale sono state attivate le funzioni relative all'attuazione del d.lgs. n. 150/2009; sono quindi stati adottati gli atti relativi al ciclo di performance del 2012-2015, con particolare riguardo alla performance organizzativa. In particolare, con delibera di Giunta n. 314/2012 è stato approvato il piano della performance organizzativa per il 2012 che è poi stato oggetto di revisione, in parte per scorrimento, con la delibera n. 92/2013 che ha anche rivisto alcuni obiettivi e indicatori di outcome di cui alla delibera di Giunta n. 851/2012. E' stato anche adottato il piano triennale della trasparenza.

Il controllo amministrativo contabile è disciplinato, a decorrere dal 1 aprile 2013, dalla delibera di Giunta regionale 25 giugno 2012, n. 548, che ha modificato alcuni importanti aspetti della precedente disciplina (delibera 10 luglio 2006, n. 506). La citata delibera del 2012 introduce, in particolare, una nuova procedura di gestione informatica dell'intero iter formativo dei decreti dirigenziali. Le modifiche apportate dalla delibera non incidono sulle

tipologie di atti soggetti a controllo, bensì sulle modalità di adozione, inoltro e perfezionamento dei decreti al fine di supportare il nuovo iter procedurale.

Sulla base della delibera di Giunta 24 luglio 1995, n. 3862, si effettua annualmente il controllo sugli agenti della riscossione i cui conti, una volta approvati, vengono inviati alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. Anche la disciplina delle aperture di credito con atti dirigenziali dà luogo ad un conto che viene trasmesso alla Corte. Il controllo di regolarità, in questa sede, viene effettuato dal Settore Programmazione.

Non viene esercitato il controllo di regolarità contabile e amministrativa nei confronti di enti o gestioni autonome regionali.

Infine, il controllo sulla corretta applicazione della normativa in materia di trasparenza di cui al d.lgs.n.33/2013 viene effettuato in forma preventiva sulla totalità degli atti.

Per quanto concerne la valutazione del personale, l'Organismo Indipendente di Valutazione, costituito con d.P.G.R. 29 dicembre 2011 n. 244, propone annualmente le valutazioni dei Direttori generali della Giunta, dell'Avvocato generale e dei Direttori degli enti dipendenti. Il sistema di valutazione delle prestazioni dei Direttori Generali e dell'Avvocato Generale, di cui alla deliberazione di Giunta Regionale 27 giugno 2011, n. 518, prevede che la stessa si basi sia sui risultati raggiunti che sul livello di competenze e comportamenti organizzativi adottati. Inoltre, la misurazione e valutazione dei risultati individuali dei Direttori Generali e dell'Avvocato Generale viene collegata, dal ciclo 2013, anche alla capacità di organizzazione e gestione delle attività della struttura coordinata (deliberazione della Giunta Regionale 19 febbraio 2013, n. 99).

Con legge regionale n. 46/2014 è stato modificato l'art. 20 della legge regionale n. 1/2009, in particolare il comma 2 bis che prevede che la Giunta, d'intesa con l'Ufficio di presidenza del Consiglio Regionale, possa disporre la verifica semestrale dell'andamento delle prestazioni lavorative per il personale del comparto, anche ai fini dell'adozione di interventi correttivi per il raggiungimento degli obiettivi annuali e che sulla base di tale verifica vengano corrisposti gli incentivi correlati alla qualità delle prestazioni lavorative, rapportati al periodo considerato. Si ritiene che un'erogazione semestrale non sia totalmente in linea con i principi generali definiti dalla legge. Del resto, anche la revisione semestrale degli obiettivi può condurre e adattare gli obiettivi al risultato, piuttosto che il contrario. Tuttavia, la norma non si applica al personale dirigente.

Per quanto concerne il sistema di controllo strategico, la gestione è affidata al Settore "Controllo Strategico e di Gestione" (DG Presidenza - Area Risorse finanziarie); il Settore

è organizzato per operare, in raccordo continuo con le Direzioni generali, un monitoraggio sistematico sui risultati conseguiti dalle politiche regionali d'intervento.

Il sistema di controllo strategico assume come riferimento principale le priorità e gli obiettivi indicati nei documenti di programmazione strategica generale (PRS e DPEF) e nei piani e programmi settoriali, di cui sono monitorati i risultati conseguiti in termini di realizzazione finanziaria (risorse impiegate) e amministrativa (atti adottati), e di risultati conseguiti dalle singole politiche settoriali di intervento, in raccordo con gli specifici sistemi di monitoraggio delle politiche regionali (per i quali il controllo strategico ha nel 2011 elaborato alcune linee-guida di impostazione, allo scopo di accrescerne la strutturazione e l'omogeneità).

Inoltre, il sistema di controllo strategico prevede una particolare attenzione al monitoraggio dei programmi di investimento della Regione; in tale ambito il controllo strategico coordina il sistema di monitoraggio del "Programma straordinario degli investimenti della Regione", degli Accordi di programma quadro, del PAR FAS 2007-2013; inoltre collabora al monitoraggio delle programmazione unitaria 2007-2013 e alla cabina di regia sulle politiche di coesione.

Infine il sistema di controllo strategico è finalizzato alla elaborazione del bilancio sociale, realizzato a partire dal 2011 con periodicità annuale, e destinato a dare conto alla collettività regionale nel suo insieme dei risultati conseguiti dalle politiche regionali; è in corso di conclusione la redazione del Bilancio sociale di legislatura 2010-2014.

Per quanto concerne il controllo sulla gestione del servizio sanitario regionale, con l'inserimento nella legge che disciplina il sistema sanitario regionale (l.r. n. 40/2005) dell'art. 121-*bis*, si è introdotta nel sistema un'analisi degli scostamenti con una periodicità trimestrale tra obiettivi pianificati e risultati conseguiti. Tali scostamenti vengono condivisi con il management della singola azienda per decidere ed attuare le più opportune azioni correttive allo scopo di favorire l'autoregolazione del sistema aziendale in modo da consentirgli attraverso modifiche ed aggiustamenti di conseguire gli obiettivi prefissati.

Seppur lo scopo principale del controllo di gestione non sia sanzionatorio, il monitoraggio sull'andamento della gestione serve anche ad appurare il rispetto dei vincoli, di cui ai commi nn. 5, 6 e 7 di cui all'art. 121, nella contrazione di obbligazioni e nella realizzazione di investimenti; il mancato rispetto di questi importanti vincoli comporta per il direttore generale penalizzazioni nella sua valutazione che possono arrivare a causarne, nei casi più gravi la decadenza dall'incarico.

Delle informazioni relative al controllo sugli organismi partecipati si dà conto nel capitolo inerente i nessi con le società partecipate.

Si rileva, in conclusione, che il sistema dei controlli non riguarda il Consiglio regionale che, in base alla l.r. n. 4/2008 è dotato di piena autonomia.

Sul punto, la Corte ribadisce che, anche una piena autonomia giuridica del Consiglio regionale, non può consentire di rendere una parte della spesa regionale esclusa dalle normali procedure e dai previsti controlli, così come ha ritenuto, anche in passato, che il Consiglio debba applicare la normativa nazionale in termini di consulenze e tagli alla spesa (cfr. relazione allegata alla parifica del rendiconto 2013).

CAPITOLO IX

IL PERSONALE REGIONALE

Sommario: 1. L'evoluzione del quadro normativo. - 2. Politiche di contenimento della spesa del personale regionale nel triennio 2012-2014: analisi dei risultati. - 3. La consistenza e l'analisi dei costi del personale della Regione. - 3.1 Personale regionale. – 3.1.1 Dotazione organica. - 3.1.2 Composizione e costo del personale. - 3.2 Personale di enti e agenzie. - 3.2.1 Dotazione organica. - 3.2.2 Composizione e costo del personale. - 4. La contrattazione integrativa per l'anno 2014 e la verifica del rispetto dei limiti di crescita dei fondi unici del personale regionale.

1. L'evoluzione del quadro normativo

Le recenti disposizioni di semplificazione per l'efficienza della pubblica amministrazione, dettate con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90[1], convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, hanno introdotto significative novità in tema di spesa del personale pubblico, nell'intento di conferire maggiore flessibilità al turn over, anche al fine del ricambio generazionale[2], evidenziando una inversione di tendenza rispetto al passato, ferma restando l'esigenza di contenimento della stessa.

Inoltre, la l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), pur prorogando il blocco della retribuzione collettiva fino al 31 dicembre 2015, non ha confermato il divieto di crescita dei trattamenti economici individuali, con conseguente possibilità, per la prima volta dopo 4 anni, di corrispondere ai dipendenti pubblici i miglioramenti economici (escludendo gli arretrati) maturati a seguito di eventuali progressioni di qualifica effettuate nel periodo del blocco e aventi, fino a tutto il 2014, solo validità giuridica.

La spesa di personale costituisce uno degli aggregati più rilevanti nel settore pubblico, e, pertanto, è stata oggetto, nel tempo, di innumerevoli interventi normativi, finalizzati al progressivo e costante contenimento, sotto il duplice profilo retributivo e assunzionale; ciò al fine non solo di contenerne l'entità entro limiti compatibili con gli obiettivi di

[1] Recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari".

[2] Nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica, approvato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione 12 giugno 2014, n. 5, è stato evidenziato, in relazione agli effetti dei vincoli assunzionali e del prolungamento dell'età lavorativa, il progressivo invecchiamento dei dipendenti pubblici, che registrano – come sottolineato dalla Rgs-Igop nella nota introduttiva al Conto annuale 2013 – un'età media ormai prossima a 50 anni".

riequilibrio dei conti pubblici ma anche per fronteggiare l'emergenza finanziaria derivante dalla crisi economica.

Per le regioni (e per gli enti locali sottoposti al patto di stabilità), le norme di contenimento, inizialmente meno rigide in considerazione dell'autonomia ad esse riconosciuta dalla Costituzione, hanno assunto maggior rigore a partire dal 2007, con l'entrata in vigore delle nuove regole sul patto di stabilità interno, ove sono confluiti gli obiettivi di contenimento della relativa spesa. L'art. 1, comma 557, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), nel testo progressivamente implementato dalle disposizioni intervenute tra il 2008 e il 2010, e, da ultimo, nel 2014, costituisce la norma di riferimento relativamente ai limiti da rispettare, cui vanno ad aggiungersi le ulteriori restrizioni introdotte.

Successivamente, l'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112[3], convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, oltre ad ampliare significativamente il novero delle spese da includere ai fini dell'applicazione del citato comma 557[4], prevedeva, al comma 4, il divieto di assumere "in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente….a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale", divieto tuttora vigente, ed aveva disposto, al comma 7, il "divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale" prevedendo, altresì, che i restanti enti, a decorrere dall'anno 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010, "possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente". Quest'ultimo comma, peraltro, è stato successivamente oggetto di numerose revisioni che hanno integrato e modificato, nel tempo, il testo originario, prima della sua abrogazione, avvenuta con l'art. 3, comma 5, del richiamato d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 114/2014[5].

---

[3] Recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione finanziaria".

[4] Il comma 1 del citato art. 76 aveva, infatti aggiunto, al comma 557 il seguente periodo "Ai fini dell'applicazione della presente norma, 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". Tale periodo è attualmente vigente come comma 557-bis.

[5] In ausilio alla lettura del quadro normativo di riferimento, si ricostruiscono brevemente le modifiche che hanno riguardato il comma 7 dell'art. 76, dal 2008 fino alla abrogazione:

Particolarmente rilevanti sono state, inoltre, le disposizioni introdotte con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78[6], convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

L'art. 14, comma 7, infatti, che ha ulteriormente inasprito tale impianto, ha sostituito l'art. 1, comma 557 con la seguente nuova formulazione, introducendo, altresì, i commi 557-*bis* e 557-*ter*: "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;

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".

Nel comma 557-*bis* è previsto che: "Ai fini dell'applicazione della presente norma, 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

---

1) con il comma 9 dell'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, la percentuale di incidenza sulle spese correnti è stata portata al 40 per cento; successivamente, l'art. 28, comma 11 quater, del d.l. 6 dicembre 2011, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214 (manovra Monti), ha riportato tale percentuale al 50 per cento;

2) con l'art. 20, comma 9, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, è stato aggiunto il periodo che ha incluso nel computo della spesa, fini del calcolo della predetta percentuale, le spese sostenute dalle "società a partecipazione pubblica locale o 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"; successivamente, a decorrere dall'anno 2014, con l'art. 1, comma 558, lett. a) della l. 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), sono state incluse anche le "aziende speciali" e le "istituzioni". Peraltro, la lett. b) del predetto articolo aveva previsto l'emanazione di un apposito dpcm entro il 30 giugno 2014 per l'eventuale modifica del limite di incidenza sulla spesa corrente "al fine di tener conto degli effetti del computo della spesa di personale in termini aggregati";

3) con l'art. 4 ter, comma 10, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 aprile 2012, il limite assunzionale del 20 per cento è stato elevato al 40 per cento.

[6] Recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

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" e il comma 557-*ter* ha disposto che "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, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

Peraltro, in assenza di una esplicita previsione del parametro di riferimento per valutare il rispetto del comma 557, e quindi dell'obbligo di riduzione della relativa spesa, si è fatto ricorso, in via interpretativa, con deliberazione 12 gennaio 2010, n. 2 della Sezione delle autonomie, al criterio del raffronto della spesa in serie storica, "in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno".

L'art. 9, comma 28, del citato d.l. n. 78/2010, ha previsto, inoltre, per le amministrazioni pubbliche, relativamente alla possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato "o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa" (e per contratti di formazione-lavoro, altri rapporti formativi e somministrazione di lavoro), il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009", stabilendo, altresì, che "le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale"[7].

Anche la spesa per incarichi libero-professionali di studio e consulenza, è stata oggetto di restrizioni, con l'art. 6, comma 7, del citato d.l. n. 78/2010, il quale ha fissato il limite nella misura del 20 per cento di quella sostenuta nel 2009, disponendo, altresì che, il relativo affidamento, al di fuori di tale vincolo, "costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale". Tale limite è stato poi quantificato, per il 2014, nel 20 per cento della spesa sostenuta nel 2013 (e, per il 2015, nel 25 per cento rispetto al 2014), a seguito della successiva modifica, introdotta dall'art. 1, comma 5, del d.l. 31 agosto 2013,

[7] Sulla cogenza di tali disposizioni per tutto il personale regionale, incluso quello assegnato alle strutture di supporto agli organi politici, la Corte costituzionale, con la sentenza 11 dicembre 2013, n. 289, ha affermato che esse "costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi", sottolineando quanto già espresso in precedenti pronunce sul fatto che "la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale." (cfr. sentenze: nn. 148/2012, 108/2011, 69/2011, 169/2007).

n. 101 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125; quest'ultimo articolo ha, altresì, previsto, al comma 7, in caso di violazione dei predetti limiti, la nullità degli atti e dei contratti che ne derivano.

Infine, il menzionato art. 9 del d.l. n. 78/2010 ha introdotto ulteriori misure restrittive, che, sempre con riferimento alla materia del personale, hanno riguardato, per il periodo 2011-2013[8], il blocco delle retribuzioni complessive e individuali, inclusi gli effetti economici derivanti da eventuali progressioni di carriera (commi 1, 17 e 21) nonché il blocco del trattamento accessorio all'anno 2010, con l'ulteriore l'obbligo di ridurre automaticamente l'entità del fondo per la contrattazione integrativa in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (comma 2-*bis*)[9].

Il complesso normativo descritto, ha determinato, dunque, nel tempo, un quadro di interventi strutturali particolarmente rigoroso per il contenimento della spesa[10], sebbene con l'art. 3 del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 114/2014, si sia pervenuti ad una disciplina meno rigida del controllo della spesa delle regioni (e degli enti locali sottoposti al patto).

In particolare, con il comma 5 del menzionato art. 3, si è data maggiore flessibilità al turn over, aumentando, per il 2014 e il 2015, la possibilità di assumere personale a tempo indeterminato nella misura del 60 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, con graduale estensione all'80 per cento per il 2016 e 2017 e al 100 per cento nel 2018 e con possibilità di "cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del

---

[8] Prorogato a tutto il 2014, ai sensi del d.p.r. 4 settembre 2013, n. 122, e, limitatamente alle retribuzioni complessive, a tutto il 2015, ai sensi dell'art. 1, comma 254, della l. 23 dicembre 2014, n. 190.

[9] Con il periodo aggiunto dall'art. 1, comma 456, della l. 27 dicembre 2013, n. 147, il comma 2 bis dispone, inoltre, che "a decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo".

[10] Nella "Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico", approvata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione 24 giugno 2013, n. 9, si dà conto degli effetti di tali disposizioni nei seguenti termini:
"L'andamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti ha mantenuto fino al 2009 un *trend* espansivo, anche negli anni in cui il prodotto interno lordo segnava valori negativi.
A partire dal 2010 le politiche di contenimento della spesa di personale, dettate dall'emergenza finanziaria, hanno prodotto l'effetto di una brusca e repentina inversione di tendenza.
Di particolare efficacia si sono rilevate le misure introdotte con il decreto-legge n. 112 del 2008 e quelle recate dal decreto-legge n. 78 del 2010 il quale ultimo, oltre all'inasprimento dei limiti al *turnover*, ha previsto il blocco della contrattazione collettiva e della crescita delle retribuzioni individuali. L'effetto combinato delle due misure ha determinato a partire dal 2011 una riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, soprattutto evidente nel 2012 e una flessione delle stesse retribuzioni nominali, variabili che avevano in precedenza mantenuto un andamento crescente nel tempo. Secondo i dati ISTAT diffusi all'inizio del mese di marzo 2013, la spesa per redditi da lavoro dipendente, nel 2012, si attesta su un valore pari a 165,3 miliardi, con una diminuzione del 2,3% rispetto all'anno precedente (-3,8 miliardi).
Si tratta di un risultato importante ben quattro volte superiore alle previsioni governative contenute nel DEF 2012.".

fabbisogno e di quella finanziaria e contabile". In sede di conversione del d.l. n. 90/2014, poi, è stato introdotto il comma 5-*quater*, che ha previsto tale possibilità nella misura dell'80 per cento già dal 2014 "fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale", per gli enti "virtuosi", la cui incidenza di spesa di personale sulla spesa corrente risulti inferiore al 25 per cento[11].

Con il successivo comma 5-*bis*, è stato introdotto il comma 557-*quater* all'art. 1 della l. n. 296/2006, che, a partire dall'anno 2014 e nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, ha fissato, per il rispetto dell'obbligo di "contenimento della spesa di personale", il parametro riferito al "valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione" e, dunque, al periodo 2011-2013. Tale disposizione ha colmato, come evidenziato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 6 ottobre 2014, n, 25, "quella lacuna legislativa, presente nel comma 557, che aveva indotto questa Sezione (…) a individuare in via pretoria il parametro di raffronto nella spesa dell'esercizio precedente". Pertanto, prosegue la Sezione, "in luogo del menzionato parametro temporale 'dinamico', il legislatore introduce – anche per gli enti soggetti al patto di stabilità – un parametro temporale fisso e immutabile"[12].

E' stata poi abrogata, sempre con il comma 5 dell'art. 3, una delle disposizioni cardine del precedente sistema ovvero il comma 7 dell'art. 76, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (che, come si è detto, aveva introdotto divieti e/o limiti assunzionali in relazione alla percentuale di incidenza della spesa di personale sulle spese correnti) mentre è rimasto in vigore il comma 4 che

---

[11] Si ricorda che le disposizioni di cui al comma 5, finalizzate al recupero delle capacità assunzionali degli enti territoriali, dovranno essere applicate tenendo conto delle limitazioni poste dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015), in relazione all'esigenza di riassorbimento del personale soprannumerario, a seguito del riordino delle province. Con l'art. 1, comma 424, della predetta legge, infatti, è stata introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016 di quella generale; eventuali assunzioni effettuate in difformità da dette disposizioni, sono colpite da nullità di diritto ("le assunzioni effettuate in violazioni del presente comma sono nulle", comma 424, ultimo periodo).

[12] Relativamente al calcolo del valore medio triennale, che andrà, per il futuro, a costituire la nuova base fissa di riferimento, rispetto alla quale garantire il contenimento della spesa, la Sezione delle autonomie si è espressa di recente (con deliberazione 6 ottobre 2014, n. 25) sulla necessità di valutare "la spesa complessiva effettivamente sostenuta", senza, peraltro, chiarire, se il dato di riferimento debba essere considerato ancora in termini di impegni, con l'esclusione di alcune voci, secondo il criterio indicato dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 27/2011 (come avveniva per il precedente parametro) ovvero in termini di stanziamenti, considerata la locuzione "nell'ambito della programmazione triennale" del nuovo comma 557-*quater*. Sugli eventuali fattori che possono aver influenzato l'andamento della spesa nel triennio considerato, invece, la Sezione delle Autonomie, con la più volte richiamata deliberazione n. 25/2014 si è espressa affermando che "le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione proprio nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento".

prevede il divieto assoluto di assumere, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità, divieto che è stato esteso anche alla violazione degli obblighi di cui al comma 557.

L'abrogazione del comma 7, tuttavia, non ha fatto venir meno, per gli enti territoriali, l'obbligo di ridurre l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente, e ciò in considerazione di quanto previsto dal comma 557, lett. a), che statuisce un generale obbligo di riduzione a garanzia del contenimento della stessa. In tal senso si è espressa anche la Sezione delle autonomie, nella recente deliberazione 11 maggio 2015, n. 16[13], affermando che "permane l'indirizzo volto al ridimensionamento dell'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti. Tale indirizzo trova riscontro nella disciplina del *turn over* introdotta dall'art. 3, co. 5-quater del citato d.l. n. 90/2014, che è consentito in misura piena dall'anno 2015 soltanto in favore degli enti la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente sia pari o inferiore al 25 per cento"[14].

Al contrario, sempre a seguito della predetta abrogazione, è venuto meno l'obbligo di includere, nel computo della spesa degli enti territoriali, ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali, la spesa di personale sostenuta dalle aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo, di cui all'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112/2008. Lo stesso comma 5 del d.l. n. 90/2014, peraltro, ha previsto che regioni e enti locali "coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'art. 18, comma 2-bis, del citato decreto legge n. 112 del 2008, al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo art. 18, comma 2-*bis*"[15].

---

[13] Con la quale la Corte dei conti ha presentato al parlamento la Relazione 2015 su "La spesa per il personale degli Enti territoriali" per il triennio 2011-2013.

[14] La problematica interpretativa evidenziata, peraltro, è attualmente all'esame della Sezione delle autonomie, per la soluzione come questione di massima, rimessa dalla Sezione di controllo per la regione siciliana, con deliberazione 16 gennaio 2015, n. 30.

[15] Si segnala che l'art. 18, comma 2-*bis*, del citato decreto legge n. 112 del 2008, riguardante il "Reclutamento del personale delle società pubbliche", nei primi mesi dell'anno 2014, è stato oggetto di due interventi legislativi di tenore diverso.
In particolare, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'art. 1, comma 557, della l. n. 147/2013, aveva sostituito il predetto comma 2-*bis*, prevedendo l'applicazione diretta ai predetti soggetti delle disposizioni che stabilivano per le amministrazioni pubbliche, di cui all'art, 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/01, sia "divieti o limitazioni alle assunzioni di personale in relazione al regime previsto per l'ente controllante" sia "obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze, attraverso misure di estensione al personale dei medesimi della vigente normativa in materia di vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria".
Il successivo intervento, adottato con l'art. 12-*bis* della l. 23 giugno 2014, n. 89, in sede di conversione del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, ha di nuovo sostituito il testo, modificandone sostanzialmente il contenuto, e disponendo: "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

Alcune espresse deroghe al delineato quadro di vincoli, sono state introdotte dai successivi commi 6 e 9, lett. b), del menzionato art. 3 del d.l. n. 90/2014, con riguardo, rispettivamente, alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e alle assunzioni di personale a tempo determinato (incluse altre forme di lavoro flessibile) nel caso in cui, per queste ultime, "il relativo 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"[16].

Sempre con riferimento alle assunzioni di personale a tempo determinato (e alle altre forme di lavoro flessibile), è stata introdotta una ulteriore deroga, relativa al limite di spesa imposto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 (50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009) che trova applicazione per gli enti locali "virtuosi", in regola cioè con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della l. n. 296/2006, fermo restando che la spesa complessiva non può comunque superare la spesa sostenuta per la stessa finalità nell'anno 2009. Sul punto, si è già espressa la Sezione delle autonomie con pronuncia di massima (deliberazione 9 febbraio 2015, n. 2) chiarendo che "gli enti virtuosi, seppur esclusi dall'applicazione del limite del 50 per cento, ricadono inevitabilmente in quello del 100 per cento della spesa sostenuta nel 2009".

Peraltro, alla predetta attenuazione dei vincoli assunzionali nei rapporti di lavoro flessibile (che si applica anche agli enti locali in regime di sperimentazione ex d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), cui hanno fatto seguito le disposizioni che autorizzano le regioni a prorogare i contratti in essere fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione (art. 1, comma 529, della l. n. 147/2013), si affiancano le misure limitative introdotte dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 101/2013, che ha modificato l'art. 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, restringendo il ricorso a contratti a tempo determinato "per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale" e prevedendo la sottoscrizione "di

---

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".
In altre parole, come evidenziato anche dalla Sezione delle autonomie, con la richiamata deliberazione n. 30/2015, "l'evoluzione delle norme, in materia di verifica del rapporto di incidenza tra spesa corrente e spesa di personale e di reclutamento nelle società pubbliche, va nella direzione di una maggiore responsabilizzazione degli enti proprietari a scapito di un coinvolgimento diretto degli organismi partecipati nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica".

[16] Tale ultima esclusione era stata già introdotta, per le regioni, dall'art. 10, comma 10-*bis*, del d.l. n. 101/2013.

contratti a tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato", nel dichiarato intento di "prevenire fenomeni di precariato".

Inoltre, il comma 146 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2012 n. 228, ha previsto che "le amministrazioni pubbliche individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (…) possono conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici. La violazione della disposizione di cui al presente comma è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti".

Ancora in tema di controllo della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, si segnalano 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 vietano "alle amministrazioni pubbliche (…) come individuate dall'istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196" il conferimento di tali incarichi nelle ipotesi in cui la spesa complessivamente sostenuta a tal fine nell'anno superi, nelle misure percentuali individuate dai predetti commi[17], "la spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, come risultante dal conto annuale del 2012", regolando, altresì, al comma successivo, le modalità di calcolo per gli enti che nel 2012 non hanno presentato il conto annuale.

Per tutti gli enti territoriali, ai sensi del successivo comma 4-*ter*, introdotto dalla legge di conversione del citato d.l. n. 66/2014 (l. 23 giugno 2014, n. 89) è prevista la "facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 2".

Si segnala, al riguardo, che la Regione Toscana, con l'art. 2-*bis* della legge regionale finanziaria 24 dicembre 2013, n. 77 (introdotto dall'art. 21 della l.r. 4 agosto 2014, n. 46),

[17]Per gli "incarichi di consulenza, studio e ricerca quando la spesa complessiva sostenuta nell'anno per tali incarichi è superiore rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,2% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro" mentre per i "contratti di collaborazione coordinata e continuativa quando la spesa complessiva per tali contratti è superiore rispetto alla spesa del personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,5% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,1% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro".

ha esteso l'applicazione del predetto comma 4-*ter* agli enti ed agenzie dipendenti e alle società *in house*.

Per la dirigenza regionale, in tema di assunzioni di personale a tempo determinato ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, il comma 3 dell'art. 11, del d.l. n. 90/2014 ha stabilito che il limite dei posti di dotazione organica, attribuibili a tal fine, deve rientrare nel "livello massimo del dieci per cento".

2. Politiche di contenimento della spesa del personale regionale nel triennio 2012-2014: analisi dei risultati

Si espongono, di seguito, i dati relativi alla spesa di personale dell'amministrazione regionale, analizzati in termini di stanziamenti e/o impegni, come risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2014 e dal raffronto con gli esercizi precedenti, anche al fine di dare conto del rispetto dei limiti vigenti in materia. Parimenti, verrà descritta la situazione complessiva del personale in servizio nella struttura regionale, per la Giunta e per il Consiglio, a seguito delle assunzioni e delle cessazioni verificatesi nel triennio 2012-2014.

La dotazione organica, la composizione e il costo del personale in servizio saranno esaminati nel paragrafo successivo, anche con riferimento all'apparato amministrativo esterno (enti, agenzie e società *in house*), sulla base dei dati risultanti dal conto annuale nonché dalle informazioni acquisite in sede istruttoria.

La tabella che segue mostra la composizione dell'aggregato di spesa, ai fini della verifica del rispetto del comma 557 dell'art. 1 della l. n. 296/2006 nonché dell'obbligo di contenimento del rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente; nonostante l'abrogazione dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, infatti, la riduzione della spesa di personale, anche in termini di incidenza sulla spesa corrente, rimane un obiettivo per tutti gli enti territoriali.

La rilevazione è stata effettuata sia in termini di impegni che in termini di stanziamenti. Si è ritenuto opportuno, infatti, evidenziare l'andamento della spesa anche sul piano della programmazione, come risultante dal dato definitivo del bilancio di previsione 2014, in relazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 557 quater, della l. n. 296/2006.

Le voci di spesa sono state considerate secondo la classificazione economica Siope dei dati di rendiconto (codice 102) e sono state inserite seguendo i criteri utilizzati dal Collegio dei revisori nel parere sulla proposta di rendiconto 2014, per il raffronto in serie storica

(con inclusione della voce "compensi relativi a borse di studio", a seguito del parere reso dalla Sezione regionale Toscana con deliberazione 1/2012/PAR" e con l'esclusione della spesa per servizio civile regionale, in quanto trattasi di trasferimenti a soggetti terzi).

Il calcolo è stato effettuato, inoltre, al netto della componente sanitaria, come indicato anche dalla Sezione delle autonomie nelle Linee guida al questionario sul rendiconto 2014 (cfr. Sezione seconda, quesito n. 2.4). Tale tipologia di spesa, peraltro, interamente finanziata da risorse statali vincolate, trova apposita evidenza, dall'esercizio finanziario 2012, nel conto di tesoreria intestato alla sanità ex art. 21 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

Tab. 1 - Calcolo incidenza spesa di personale su spesa corrente. (in euro)

Voci di spesa	2013		2014	
	Stanziamenti	Impegni	Stanziamenti	Impegni
Retribuzioni lorde	126.651.012,73	116.058.065,47	132.956.244,43	112.101.124,20
Contributi effettivi a carico dell'ente	30.904.797,16	30.440.077,73	30.778.177,28	28.488.640,96
Interventi assistenziali*	231.420,64	107.801,67	178.877,42	72.777,00
Oneri per il personale in quiescenza	5.106.376,00	4.850.535,92	3.021.291,00	1.500.955,84
Altre spese per il personale**	7.408.889,14	6.178.875,29	7.219.790,20	5.984.193,88
Totale spesa personale al lordo oneri riflessi	**170.302.495,67**	**157.635.356,08**	**174.154.380,33**	**148.147.691,88**
Irap	10.528.414,10	10.363.691,37	10.155.204,29	8.989.871,22
Voce inclusa: compensi relativi a borse di studio (cap. 71197)	131.200,00	115.934,00	118.200,00	65.000,00
Totale spesa personale	**180.962.109,77**	**168.114.981,45**	**184.427.784,62**	**157.202.563,10**
Totale spesa personale e Irap conto sanitario	2.359.056,89	2.244.056,89	2.553.651,16	2.478.005,90
Totale spesa personale al netto della componente sanitaria	178.603.052,88	165.870.924,56	181.874.133,46	154.724.557,20
Voce esclusa: spese per il servizio civile regionale - quota retribuzione (trasferimenti a terzi-cap. 13072)	10.672.974,60	4.124.787,30	15.984.710,37	7.559.259,06
Totale spesa personale regionale	**167.930.078,28**	**161.746.137,26**	**165.889.423,09**	**147.165.298,14**
Totale spese correnti al netto della componente sanitaria	2.313.443.040,76	1.389.407.097,78	1.948.207.335,83	1.397.342.927,57
Percentuale incidenza (al netto della componente sanitaria)	**7,26**	**11,65**	**8,51**	**10,53**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.
*Per l'anno 2014 la spesa è relativa ai "compensi per tirocini formativi".
**Rientrano in tale voce le spese per attività formative, trasferta, missioni ed altre spese, nonché le spese per il rimborso del personale comandato.

L'aggregato, come previsto dal citato comma 557, è stato calcolato al lordo degli oneri riflessi e dell'Irap; inoltre, contiene la spesa complessiva, senza tener conto delle deroghe previste dal legislatore per le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e

per il personale a tempo determinato (incluse altre forme di lavoro flessibile) coperto o cofinanziato da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea.

I dati contabili mostrano, per la spesa di personale, una diminuzione, nell'esercizio 2014 rispetto al 2013, sia degli stanziamenti sia degli impegni. L'incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente, in termini di impegni, è migliorata rispetto a quella dell'anno 2013, passando dall'11,65 al 10,53 per cento e restando, dunque, su un livello contenuto, rispetto alla soglia del 25 per cento individuata dal legislatore per gli enti "virtuosi".

L'andamento della spesa complessiva, come sopra calcolata, nel raffronto con il valore medio del triennio 2011-2013, è evidenziato, in termini di impegni, nella tabella seguente; si precisa, al riguardo, che i dati messi a confronto, per il totale della spesa di personale al netto della spesa sanitaria, non si presentano omogenei, atteso che nell'esercizio 2011 non vi era, in bilancio, separata evidenza del conto sanitario (e non era, altresì, inclusa la voce "compensi relativi a borse di studio).

Tab. 2 - Calcolo valore medio della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013. (in milioni)

Spesa di personale	Impegni				
	2011	2012	2013	Valore medio triennio	2014
TOTALE IMPEGNI AL LORDO ONERI RIFLESSI	**153,58**	**163,72**	**157,63**	**158,31**	**148,15**
Irap	9,47	9,69	10,36	9,84	8,99
Voce inclusa: compensi relativi a borse di studio (cap. 71197)	---	0,03	0,12	---	0,06
TOTALE SPESA PERSONALE	**163,06**	**173,43**	**168,11**	**168,20**	**157,20**
Totale spesa personale e IRAP conto sanitario	---	3,58	2,24		2,48
TOTALE SPESA PERSONALE AL NETTO SPESA SANITARIA	**163,06**	**173,32**	**165,87**	**167,42**	**154,72**
Voce esclusa: spese per il servizio civile regionale - quota retribuzione (trasferimenti a terzi-cap. 13072)	1,33	6,50	4,12	4,54	7,56
TOTALE SPESA PERSONALE REGIONALE	**161,73**	**163,35**	**161,75**	**162,28**	**147,16**
Differenziale assoluto					**-15,12**
Differenziale relativo (percentuale)					**-9,32**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

La spesa di personale rispetta il parametro di cui al comma 557-*quater* dell'art. 1 della l. n. 296/2006 e mostra, nel tempo, una costante diminuzione, ad eccezione dell'anno 2012, in cui vi è stato un incremento dovuto principalmente al trasferimento nel ruolo regionale del personale di Artea, all'attuazione del piano occupazionale 2011 del Consiglio regionale nonché all'incremento del "numero di borsisti del Servizio Civile (il cui servizio è stato

prestato presso amministrazioni pubbliche diverse dalla Regione Toscana e enti privati senza fini di lucro)", come era stato già evidenziato dall'amministrazione regionale nell'analisi per categorie economiche allegata al rendiconto 2013.

Per l'anno 2014, inoltre, gli impegni complessivi presentano, rispetto al 2013, una diminuzione di circa 9,5 milioni di euro "che trova giustificazione per circa 7,1 milioni di euro a minori competenze del personale e per circa 1,8 milioni di euro ad un decremento degli oneri per il personale in quiescenza", come risulta dall'analisi delle spese allegata al rendiconto 2014.

Il complessivo decremento deriva, oltre che dai mancati rinnovi contrattuali, anche dal blocco del turn over e dalle limitazioni al ricorso a personale a tempo determinato, disposti dalla Regione Toscana per gli anni 2012 e 2013.

Con il comma 1 degli articoli 3 della l.r. 27 dicembre 2011, n. 66, e 18 della l.r. 27 dicembre 2012, n. 77, è stato, infatti, previsto il "divieto all'amministrazione regionale di procedere al reclutamento di personale a tempo indeterminato", fatta eccezione, "per le assunzioni obbligatorie per legge e per le mobilità di personale tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale e tra la Regione, gli enti dipendenti e le aziende sanitarie della Toscana". Il comma 2 dei citati articoli, ha, peraltro, disposto che "nel rispetto dell'autonomia sancita dalla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale) è fatta altresì eccezione per le assunzioni derivanti dal completamento dell'attuazione del piano occupazionale 2011 del Consiglio regionale, fatte salve le ulteriori determinazioni in merito che potranno comunque essere assunte".

Al successivo comma 3 dei predetti articoli, è stato, inoltre, previsto che "l'amministrazione regionale può effettuare esclusivamente le assunzioni a tempo determinato cofinanziate dall'Unione europea, dallo Stato o dai soggetti pubblici o privati", consentendo comunque al Consiglio regionale (comma 4 dei citati articoli), "le assunzioni a tempo determinato necessarie per lo svolgimento di nuove attività o funzioni derivanti da leggi statali o regionali e relativi atti applicativi, anche di natura convenzionale".

Al riguardo, si evidenzia che già con l'art. 1, 3° comma, della l.r. 29 dicembre 2010, n. 65 (legge finanziaria per l'anno 2011), l'amministrazione regionale aveva recepito il limite imposto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, prevedendo la possibilità di "avvalersi di personale a tempo determinato o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, (…) nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità

nell'anno 2009", facendo salvi gli effetti dei contratti già in essere al 1° gennaio 2011. Tale limite, peraltro, era stato ritenuto non applicabile alla spesa per il personale a tempo determinato delle segreterie politiche da una direttiva, alla quale la Regione Toscana si era attenuta, adottata nel febbraio 2011 dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome[18], al fine di definire i criteri interpretativi delle norme di cui al d.l. n. 78/2010.

Per completezza, si segnala che l'art. 3 della l.r. 4 agosto 2014, n. 46[19] ha inserito l'art. 9-*bis* alla l.r. 24 dicembre 2013, n. 77 (legge finanziaria per l'anno 2014), disponendo che "fino al 31 dicembre 2014 la regione non può attivare nuovi rapporti di lavoro flessibile e nuovi rapporti formativi, ovvero proroghe di rapporti già in essere, con oneri a carico del bilancio regionale". Come risulta dalla relazione illustrativa alla proposta di legge, peraltro, l'integrazione è stata ritenuta necessaria a seguito della sentenza della Corte costituzionale 11 dicembre 2013, n. 289, "intervenuta a censurare una disposizione legislativa della regione Abruzzo che prevedeva espressamente che la spesa per il personale a tempo determinato delle segreterie politiche non rientrasse nel limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010".

La tabella seguente mostra la suddivisione, per strategie, e il relativo andamento nel periodo 2010-2014, del "totale impegni al lordo degli oneri riflessi" come già indicato nella precedente tabella 2.

Tab. 3 - Spesa di personale per strategie - Impegni. (in euro)

Strategia	2010	2011	2012	2013	2014
Istituzionale	23.302.927,37	22.783.321,34	28.641.791,37	25.278.996,08	27.197.047,43
Sociale	1.771.069,32	1.319.464,22	1.677.090,96	1.735.494,22	2.367.395,90
Territoriale	15.654,87	26.919,69	63.559,87	44.528,10	35.016,18
Ambientale	107.902,55	110.748,18	64.629,23	33.053,84	69.865,13
Economica	524.522,59	478.884,75	1.350.954,35	1.804.941,87	1.531.540,46
Culturale e formativa	61.466,45	54.190,52	81.570,39	297.641,87	320.079,65
Amministrazione regionale	130.732.460,64	128.807.960,86	131.836.059,46	128.440.700,10	116.626.747,13
Totale	**156.516.003,79**	**153.581.489,56**	**163.715.655,63**	**157.635.356,08**	**148.147.691,88**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconti Regione.

[18] Documento n. 11/17/CR06/C1 del 10 febbraio 2011, recante "Interpretazione delle disposizioni del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, in materia di contenimento delle spese di personale delle amministrazioni pubbliche per i dipendenti delle Regioni e delle province autonome e del Servizio Sanitario Nazionale, convertito nella Legge 30 luglio 2010, n. 122".

[19] Recante "Disposizioni di carattere finanziario".

La programmazione del fabbisogno di personale è regolata dall'art. 23 della l.r. 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale); in particolare, il comma 1 dispone che "con propria deliberazione la Giunta regionale per ogni legislatura determina gli indirizzi per la programmazione del fabbisogno di personale"[20] e il comma 2[21] prevede che, nell'ambito di tali indirizzi[22], il "direttore generale competente in materia di personale provvede, di norma annualmente, alla determinazione del fabbisogno di personale previa comunicazione al CTD" ai fini della successiva approvazione da parte della Giunta.

Per l'anno 2014, al termine dei due anni di blocco totale delle assunzioni, con delibera n. 465 del 2 giugno 2014, la Giunta regionale, previa verifica dell'inesistenza di situazioni di sovrannumero e/o di eccedenze di personale, ha autorizzato "la copertura dei posti di categoria C necessari per il presidio stabile delle funzioni connesse alla gestione dei Fondi comunitari e nazionali bandendo i concorsi pubblici che si renderanno necessari", nonchè la copertura "stabile dei posti annualmente coperti con personale in posizione di comando" e le assunzioni di personale di categoria protetta "per coprire parzialmente la quota di riserva di cui all'art. 3 della Legge n. 68/1999" per n. 7 unità.

In relazione ai dati forniti dalla Regione Toscana, indicati nel seguente prospetto, la spesa derivante dalle assunzioni, calcolata sulla base del costo annuo complessivo effettivamente sostenuto, non supera il limite disponibile per l'anno 2014, pari all'80 per cento della quota di spesa di personale di ruolo cessato nel 2013[23], in applicazione dell'art. 3, comma 5 quater, del d.l. n. 90/2014:

---

[20] Con l'entrata in vigore delle modifiche apportate alla l.r. n. 1/2009 dalla l.r. 30 dicembre 2014, n. 90 (cfr., al riguardo, il capitolo "Organizzazione amministrativa" della presente relazione), il comma 1 del citato art. 23, è stato così sostituito: "Con propria deliberazione, su proposta del Direttore generale, la Giunta regionale per ogni legislatura determina gli indirizzi per la programmazione del fabbisogno di personale".

[21] Con l'entrata in vigore delle modifiche apportate alla l.r. n. 1/2009 dalla l.r. 30 dicembre 2014, n. 90 (cfr., al riguardo, il capitolo "Organizzazione amministrativa" della presente relazione), il comma 2 del citato art. 23, è stato così sostituito: "il direttore competente in materia di personale provvede, di norma annualmente, alla determinazione del fabbisogno di personale, previa comunicazione al Comitato di direzione".

[22] Gli indirizzi per la legislatura 2010-2015, indicati con delibera della Giunta regionale n. 176 del 28 marzo 2011 ed il conseguente "Piano occupazionale della Giunta regionale per l'anno 2011, dirigenti e categorie" approvato con Decreto n. 1236 del 5 aprile 2011 sono stati sostanzialmente rivisti con la successiva delibera della Giunta regionale n. 1140 del 12 dicembre 2011 che ha bloccato il predetto Piano occupazionale prendendo atto "delle politiche finanziarie del Governo" e della "significativa riduzione delle risorse trasferite" nonché delle "calamità naturali verificatesi sul territorio regionale e del necessario reperimento fondi per fronteggiarle".

[23] L'Amministrazione ha precisato, inoltre, di non aver utilizzato, per le assunzioni nell'anno 2014, le economie realizzatesi per cessazioni avvenute negli anni precedenti.

Tab. 4 - Limite assunzionale per l'anno 2014. (in euro)

Verifica del limite assunzionale	
Costo personale cessato Giunta regionale anno 2013	1.417.101,00
Costo personale cessato Consiglio regionale anno 2013	342.773,00
Totale costo personale cessato Regione Toscana anno 2013	**1.759.874,00**
Budget assunzioni Regione Toscana anno 2014 (80% costo cessazioni 2013)	1.407.899,20
n. 33 assunzioni ex graduatorie di concorso Regione Toscana e Artea*	1.215.489,00
Residuo budget complessivo	*192.410,20*

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.
*L'Ente ha precisato che "la cifra di € 1.215.489 si riferisce al costo annuo complessivo delle unità assunte, la spesa effettiva per il 2014 è in termini di rateo essendo state le assunzioni effettuate tra settembre/ottobre per quel che riguarda lo scorrimento della graduatoria di concorso di Artea, e a fine dicembre con riferimento allo scorrimento della graduatoria RT".

Con riguardo alle cessazioni ed alle assunzioni avvenute nel 2014, la tabella che segue mostra un incremento complessivo, nel triennio 2012-2014, pari a 41 unità di personale (dirigente e non dirigente). Tuttavia, mentre i dirigenti diminuiscono di 11 unità, per le categorie si registra un incremento di 52 unità.

Tab. 5 - Cessazioni/assunzioni - Anno 2014.

	2012			2013			2014			Saldi nel triennio
	Cessati	Assunti	Saldo	Cessati	Assunti	Saldo	Cessati	Assunti	Saldo	
Dirigenti	7	8	1	11	2	-9	6	3	-3	**-11**
Categorie	53	100	47	21	11	-10	47	62	15	**52**
Totale	**60**	**108**	**48**	**32**	**13**	**-19**	**53**	**65**	**12**	**41**

Fonte: Conto annuale del personale 2014 (dati provvisori).

Riguardo alle modalità di assunzione delle 65 unità nell'anno 2014, il relativo conto annuale evidenzia i seguenti dati: 17 passaggi in ruolo da altre amministrazioni, 40 nomine da concorso e 8 assunzioni per "altre cause". Sul punto, l'amministrazione, in sede istruttoria, ha chiarito quanto segue:

- i passaggi in ruolo da altre amministrazioni hanno riguardato trasferimenti per mobilità tra amministrazioni in regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, i cui oneri sono esclusi dal limite assunzionale di cui sopra. I trasferimenti sono avvenuti attraverso l'attivazione di procedure di mobilità per il personale già in comando e di procedure selettive pubbliche per l'acquisizione di specifiche professionalità;
- le nomine da concorso sono costituite dalle 33 assunzioni incluse nel budget assunzionale per il 2014 e da n. 7 unità di personale appartenente alle categorie

protette, previste dalla citata delibera di Giunta regionale n. 465/2014, escluse dal predetto budget;

- le restanti assunzioni sono relative a personale dipendente rientrato da posizioni di comando o di aspettativa non retribuita.

Per l'anno 2014, infine, le cessazioni e le assunzioni hanno riguardato le seguenti qualifiche:

Tab. 6 - Assunzioni/cessazioni per qualifiche - Anno 2014.

Anno 2014	Cessazioni	Assunzioni
Direttore generale	1	
Dirigente a tempo indeterminato	3	3
Dirigente a tempo determinato art. 110 TUEL	2	
Categoria D	20	11
Categoria C	16	50
Categoria B	7	1
Altro (specificare): Collaboratore a tempo determinato art. 90 TUEL	4	
Totale	**53**	**65**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati conto annuale 2014 (provvisori).

3. La consistenza e l'analisi dei costi del personale della Regione

Si espongono, in questo paragrafo, i dati relativi alla composizione e al costo del personale, sia con riferimento all'amministrazione regionale nel suo complesso (Giunta e Consiglio) sia con riguardo all'apparato esterno, composto da enti ed agenzie dipendenti.

Riguardo alla composizione del personale, l'esame si basa sui dati forniti dall'amministrazione regionale attraverso la compilazione di alcune tabelle predisposte da questa Sezione allo scopo di acquisire informazioni sulla consistenza della dotazione organica, nel triennio 2012-2014, nonché sulla composizione del personale al 31 dicembre 2014.

Relativamente al costo del personale, le informazioni sono state rilevate direttamente dal Sistema informativo conoscitivo del personale delle pubbliche amministrazioni (SICO), gestito dalla Ragioneria generale dello Stato per la compilazione del conto annuale previsto dall'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, dove sono presenti, sempre in modo provvisorio, i dati relativi all'anno 2014. Come risulta dalle note informative consultabili sul sito, "l'aggregazione dei dati per l'intero pubblico impiego contiene una forzatura metodologica poiché tutti i comparti effettuano la rilevazione con il criterio della cassa, dichiarando cioè

le spese effettivamente sostenute nell'anno di rilevazione, mentre il solo comparto della Sanità effettua la rilevazione con il criterio della competenza economica, ossia rilevando il costo di competenza di ciascun esercizio indipendentemente dal momento di effettiva manifestazione dell'esborso di cassa".

Tale obbligo informativo[24], peraltro, in applicazione dell'art. 2, comma 10, del d.l. n. 101/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 122/2013, è stato esteso, con decorrenza dall'anno 2014, ai soggetti inseriti nell'elenco redatto annualmente dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196. Il successivo comma 11 del predetto articolo, inoltre, ha sostituito l'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, includendo, nel novero degli enti tenuti alla presentazione del conto, anche le "aziende che producono servizi di pubblica utilità, le società non quotate partecipate direttamente o indirettamente, a qualunque titolo, dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, diverse da quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e dalle società dalle stesse controllate".

Peraltro, l'elenco Istat attualmente in vigore, approvato con Comunicato del 10 settembre 2014, include espressamente, tra gli enti dipendenti della Regione Toscana, l'Ente acque Umbro-Toscane e il Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile – Lamma; pertanto, considerato che gli altri enti ed agenzie provvedevano già alla compilazione del conto annuale, dall'anno 2014, per tutti i soggetti costituenti l'apparato regionale esterno deve considerarsi obbligatorio tale adempimento.

Il conto annuale, infine, è anche richiamato nel d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, nell'ambito della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, di trasparenza e di informazione da parte delle pubbliche amministrazioni[25].

---

[24] Inizialmente la rilevazione era rivolta ai soggetti di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, cui vanno ad aggiungersi quelli individuati dai successivi articoli 60, comma 3, e 70, comma 4, dello stesso decreto legislativo.

[25] Come evidenziato dalla Sezione delle autonomie, nella Relazione sugli andamenti della finanza territoriale, approvata con deliberazione 23 luglio 2014, n. 20, tale disciplina prevede "la pubblicazione dei dati relativi alla dotazione organica, al personale effettivamente in servizio e al relativo costo, con l'indicazione sua distribuzione tra le diverse qualifiche e aree professionali, con separata evidenza dei dati relativi al costo complessivo del personale a tempo indeterminato in servizio, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico.
Analogo adempimento è previsto per i dati relativi al personale non a tempo indeterminato, in riferimento alle diverse tipologie di rapporto, con pubblicazione trimestrale del relativo costo complessivo (art. 17, co. 1 e 2, d.lgs. n. 33/2013).
Inoltre, con il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, l'obbligo di pubblicità è stato esteso a tutte le spese, non solo quelle del personale e sono stati resi accessibili al pubblico i dati del SIOPE (cfr. art. 8)".

3.1. Personale regionale

Il protrarsi delle limitazioni alle assunzioni e alla spesa di personale, ha dato luogo, nel tempo, ad una progressiva contrazione del personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, gli obiettivi perseguiti dal legislatore, come indicati anche dal comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006, non sono limitati ai risparmi di spesa ma impongono anche il ricorso ad interventi strutturali, tra i quali vanno ad assumere particolare rilevanza quelli adottati al fine di razionalizzare i relativi apparati, soprattutto con riferimento alle strutture dirigenziali, nonché quelli riguardanti l'adeguamento delle dotazioni organiche.

Al riguardo, la Regione Toscana, nel corso del 2014, ha portato avanti un progetto di riorganizzazione dell'intera struttura approvando, con delibera della Giunta regionale n. 10 del 14 luglio 2014, i seguenti indirizzi, riguardanti "l'intero sistema di governo regionale", inclusi, dunque, enti ed agenzie: ridisegno del modello organizzativo complessivo; riduzione del personale a tempo determinato e di quello in comando tramite avvio di specifiche procedure concorsuali, con specifico riferimento al fabbisogno di personale di cui alla citata D.G. n. 465/2014 (cfr. par. 2); riequilibrio della distribuzione delle risorse umane, con accorpamenti delle strutture dirigenziali e definizione del contingente ottimale del personale; verifica di possibili eccedenze di personale; revisione di alcuni strumenti di politica di gestione del personale (mobilità interna, misurazione della performance e connesso sistema incentivante, formazione). Con delibera della Giunta regionale n. 930 del 27 agosto 2014, sono stati approvati, inoltre, gli "Indirizzi agli Enti ed Agenzie regionali ai sensi della decisione n. 10 del 14 luglio 2014".

Le relative analisi sono state condotte nelle more dell'approvazione del nuovo modello organizzativo, avvenuta con l.r. 30 dicembre 2014, n. 90[26]; successivamente, con D.G. n. 34 del 19 gennaio 2015, sono stati approvati gli esiti delle ricognizioni effettuate per le strutture della Giunta regionale, di Artea e del Consiglio regionale, cui ha fatto seguito l'approvazione delle nuove dotazioni organiche (per la Giunta regionale, d.g.r. n. 171 del 2 marzo 2015, per l'Agenzia per le attività di informazione degli organi di Governo della Regione, d.g.r. n. 172 del 2 marzo 2015, per il Consiglio regionale e l'Ufficio stampa del Consiglio regionale, deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 22 del 25 febbraio 2015).

Il complessivo processo di riorganizzazione attuato ha determinato una consistente riduzione della dotazione organica, che comporterà, a regime, un conseguente risparmio

[26] Per l'analisi del nuovo modello organizzativo si rinvia al Cap. VI della presente Relazione.

strutturale, quantificato, dalla stessa Regione, in complessivi euro 9.031.272 lordi annui.

Previa attivazione del confronto con la parte sindacale ex art. 33 del d.lgs. n. 165/2001, sono stati poi approvati, con delibera della Giunta regionale n. 215 del 9 marzo 2015, i relativi piani di riordino, cui è seguita la dichiarazione di n. 261 posizioni soprannumerarie complessive, di cui 36 dirigenti, da riassorbire negli anni 2015 e 2016[27]. In particolare, le strutture dirigenziali sono state ridotte del 25 per cento mentre per le categorie la riduzione complessiva è stata del 10 per cento.

3.1.1. Dotazione organica

La dotazione organica complessiva della Regione Toscana, di cui fanno parte il ruolo regionale della Giunta e il ruolo regionale del Consiglio (entrambi comprendenti il personale dirigenziale, quello amministrativo e il ruolo dei giornalisti), deriva dalle autonome decisioni della Giunta regionale, che approva la dotazione per le proprie strutture (inclusa Artea) e per la "Agenzia per le attività di informazione degli Organi di Governo della Regione", e del Consiglio regionale, il quale, analogamente, approva l'organico delle proprie strutture e dell'Ufficio stampa.

Il personale dirigenziale, incluso nelle predette decisioni, è inquadrato, ai sensi della l.r. n. 1/2009, in una qualifica unica che prevede anche i posti per la dirigenza generale.

Fino all'attuazione del piano di riordino complessivo sopra illustrato, la soppressione dei posti vacanti è avvenuta a seguito di rideterminazioni conseguenti alle cessazioni dal servizio e, per il personale non dirigenziale, in applicazione dell'art. 2, della l.r. 3 maggio 2007, n. 27, recante "Misure di razionalizzazione delle spese per il personale". Tale articolo

---

[27] Mediante il ricorso ai seguenti istituti, in ordine di priorità:
"a) collocamento a riposo volontario dei dipendenti che maturano i requisiti anagrafici e/o contributivi vigenti per l'accesso al trattamento di pensione e collocamento a riposo d'ufficio dei dipendenti che raggiungono il limite ordinamentale dei 65 di età con titolarità del diritto a pensione, nel corso del biennio 2015-2016, individuati alla data del 6 marzo 2015 rispettivamente in 19 e 2 unità di categoria e di qualifica dirigenziale;
b) risoluzione unilaterale ai sensi dell'articolo 72, comma 11, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, con preavviso di sei mesi, nei confronti dei dipendenti con anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento come rideterminato a decorrere dal 1° gennaio 2012 dall'articolo 24, commi 10 e 12, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, nel corso del biennio 2015-2016, secondo le relative decorrenze, individuati alla data del 6 marzo 2015 rispettivamente in 64 e 5 unità di categoria e di qualifica dirigenziale;
c) risoluzione unilaterale ai sensi dall'art. 2, comma 11, lettera a) del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 6, del D.L. 101/2013, con preavviso di sei mesi, nei confronti dei dipendenti in possesso, in base agli atti dell'amministrazione, dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso al trattamento pensionistico secondo la disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 24 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, o che li conseguano in tempo utile per maturare la decorrenza del trattamento medesimo entro il 31 dicembre 2016".

dispone che "ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, la Regione favorisce la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale non dirigenziale in servizio a tempo indeterminato"; i posti che si rendono vacanti a seguito dell'applicazione della predetta norma, ai sensi del successivo art. 3 "sono coperti in misura non superiore al 50 per cento senza ulteriori aggravi di spesa. Entro sessanta giorni dall'inizio di ciascun anno la Giunta regionale e il Consiglio regionale approvano le rispettive nuove dotazioni organiche in base a quanto disposto al comma 1".

La tabella seguente mostra la dotazione organica complessiva della Regione Toscana, per il triennio 2012-2014[28]:

Tab. 7 - Dotazione organica complessiva Regione Toscana 2012-2014.

DOTAZIONE ORGANICA	2012					2013					2014				
	GIUNTA	AGENZIA ATTIVITA' INFORMAZIONE ORGANI DI GOVERNO	CONSIGLIO	UFFICIO STAMPA ATTIVITA' INFORMAZIONE CR	TOTALE 2012	GIUNTA	AGENZIA ATTIVITA' INFORMAZIONE ORGANI DI GOVERNO	CONSIGLIO	UFFICIO STAMPA ATTIVITA' INFORMAZIONE CR	TOTALE 2013	GIUNTA	AGENZIA ATTIVITA' INFORMAZIONE ORGANI DI GOVERNO	CONSIGLIO	UFFICIO STAMPA ATTIVITA' INFORMAZIONE CR	TOTALE 2014
DIRIGENTI	171		21		**192**	171		21		**192**	171		21		**192**
AGENZIA INFORMAZIONE (DIRETTORE E VICEDIRETTORE)		2			**2**		2			**2**		2			**2**
CAT.D	1217		115		**1332**	1217		115		**1332**	1217		115		**1332**
CAT.C	899		112		**1011**	897		111		**1008**	897		111		**1008**
CAT.B	241		58		**299**	231		56		**287**	231		56		**287**
CAT.A	2		2		**4**	2		2		**4**	2		2		**4**
REDATTORI-GIORNALISTI		17		9	**26**		17		9	**26**		17		9	**26**
PERSONALE AGENZIA/UFFICIO STAMPA PER LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE E REDAZIONE WEB (CAT.D-C-		19		4	**23**		19		4	**23**		18		4	**22**
TOTALE GENERALE	**2530**	**38**	**308**	**13**	**2889**	**2518**	**38**	**305**	**13**	**2874**	**2518**	**37**	**305**	**13**	**2873**

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

Allo stato attuale, a seguito del riordino sopra esposto, la dotazione organica complessiva è stata ridotta di n. 236 unità, di cui n. 60 relative a personale dirigenziale e n. 176 riguardanti il personale amministrativo; nel dettaglio, i dati sono evidenziati nella tabella seguente:

[28] Nel triennio considerato, la dotazione organica è stata approvata con i seguenti atti:
-Giunta regionale: delibere della Giunta regionale n. 79 del 12 febbraio 2013 e n. 278 del 10 aprile 2012;
-Consiglio regionale: deliberazioni dell'Ufficio di presidenza n. 13 del 17 febbraio 2012 e 17 del 5 febbraio 2013;
-Agenzia per le Attività d'informazioni degli Organi di governo della Regione: delibere della Giunta regionale n. 1231 del 22 dicembre 2014 e n. 1080 dell'11 dicembre 2012;
-Ufficio stampa del Consiglio regionale: deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 49 del 7 giugno 2011.

Tab. 8 - Dotazione organica complessiva attualmente vigente.

Dotazione organica	2014					2015				
	Giunta	Agenzia attività informazione organi di governo	Consiglio	Ufficio stampa attività' informazione CR	Totale 2014	Giunta	Agenzia attività informazione organi di governo	Consiglio	Ufficio stampa attività informazione CR	Totale 2015
Dirigenti	171		21		**192**	118		15		**133**
Agenzia informazione (direttore e vicedirettore)		2			**2**		1			**1**
Cat. D	1.217		115		**1.332**	1.158		107		**1.265**
Cat. C	897		111		**1.008**	830		106		**936**
Cat. B	231		56		**287**	202		52		**254**
Cat. A	2		2		**4**	0		2		**2**
Redattori-giornalisti		17		9	**26**		16		9	**25**
Personale agenzia/ufficio stampa per le funzioni amministrative e redazione web (cat. D-c-b)		18		4	**22**		17		4	**21**
Totale generale	**2.518**	**37**	**305**	**13**	**2.873**	**2.308**	**34**	**282**	**13**	**2.637**

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

3.1.2. Composizione e costo del personale

Riguardo alla composizione del personale al 31 dicembre 2014, si riportano i dati indicati dalla Regione, a seguito di specifica richiesta istruttoria; i criteri di compilazione sono stati così specificati dalla stessa amministrazione:

"La presente tabella è stata elaborata calcolando il personale con i 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. Per completezza di informazione è stata aggiunta una colonna in cui sono riportati i dipendenti di altre pubbliche amministrazioni che prestano servizio in Regione Toscana; nella composizione dei dirigenti della Giunta Regionale, è stata aggiunta una riga per evidenziare i dirigenti regionali che prestano servizio presso altre pubbliche amministrazioni".

Tab. 9 - Composizione del personale regionale al 31 dicembre 2014.

Copertura organico - esercizio 2014	Giunta - Personale in servizio			Consiglio - Personale in servizio		
	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		8			1	
Uffici dirigenziali di Area	12			2		
Uffici dirigenziali di Settore	75	13	4	11		
Posizioni Individuali equiparate a Settori	2	1				
Agenzie informazione						
Comando c/o altra P.A.	3					
Altro: dirigenti di altre P.A. comandati senza incarico			3			
Totale uffici dirigenziali	**92**	**22**	**7**	**13**	**1**	**0**
Categoria D	**1.144**	**40,82**	**5**	**104**	**19,59**	
Categoria C	812	39,28	2	100	32,34	
Categoria B	203			51	34,36	2
Categoria A			1	2		
Redattori e personale giornalistico	16			9		
Altro (specificare): Responsabile segreteria organo politico		9			17	1
Totale personale non dirigente	**2.175**	**89,1**	**8**	**266**	**103,29**	**3**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

I dati relativi al costo del personale sono stati estrapolati dal conto annuale 2014; sono, pertanto, provvisori[29] e quantificati in termini di cassa (spesa effettivamente sostenuta).

Le tabelle che seguono (10 e 11) mostrano i dati riepilogativi, nel triennio 2012-2014, del costo complessivamente sostenuto per il personale a tempo indeterminato, incluso il personale dirigenziale a tempo determinato, e per "altri oneri" che concorrono a formare il costo del personale, tra cui il personale con rapporto di lavoro flessibile. Tali oneri sono analiticamente indicati nella tabella 11, relativamente al solo esercizio 2014.

I totali indicati si presentano in costante riduzione nel triennio, sia relativamente alla spesa per il personale di ruolo, sia con riguardo al costo del lavoro complessivo che tiene conto degli altri oneri di cui alla tabella 11. Le tabelle 12 e 13 evidenziano, inoltre, in modo analitico, alcune voci di spesa riguardanti, in particolare, la consistenza numerica e il costo

[29] Il conto è stato inviato dall'amministrazione regionale in quanto sul sito del MEF sono pubblicati i dati relativi all'esercizio 2013. Peraltro, come precisato nella nota informativa, riguardante la "copertura della rilevazione", i dati dell'ultimo anno che viene pubblicato sono sempre da considerarsi provvisori ed in quanto tali suscettibili di modifiche che vengono rese disponibili in occasione dei successivi aggiornamenti del sito. Ogni volta che si procede alla pubblicazione del nuovo anno vengono aggiornati anche i valori dei due anni precedenti. In questo modo vengono rese disponibili tutte le rettifiche e le integrazioni che per varie ragioni vengono effettuate in periodi successivi alla pubblicazione. Eventi eccezionali possono poi portare a dover rettificare anche valori di rilevazioni ormai chiuse da diversi anni".

nel triennio del personale con rapporto di lavoro flessibile (personale a tempo determinato, contratti di collaborazione coordinata e continuativa, incarichi di consulenza e studi, contratti per resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge)[30] nonché il costo complessivo, per il solo anno 2014, del personale a tempo indeterminato e a tempo determinato in servizio presso la Giunta regionale e presso il Consiglio regionale, assegnato alle strutture di supporto agli organi politici.

Con riguardo, infine, alla spesa per incarichi di consulenza e studi, al di là dell'esigua consistenza e della difficoltà di raffrontare dati non omogenei (sia rispetto al dato risultante dal rendiconto, in termini di impegni, sia con riguardo agli atti ricevuti dalla Sezione a norma dell'art. 1, comma 173, della l. n. 266/2005) sarebbe opportuno dare conto in modo chiaro ed esaustivo (anche in relazione agli obblighi derivanti dalle norme sulla trasparenza) della spesa effettivamente sostenuta dalle diverse strutture dell'ente a tale titolo, anche con riferimento a quelli conferiti ai sensi dell'art. 47 della l.r. n. 1/2009, non solo ai fini che qui interessano ma anche in virtù dell'attenzione che, di recente, il legislatore ha rivolto a tali spese, con l'art. 14 del d.l. n. 66/2014, meglio descritto nel primo paragrafo.

[30] L'amministrazione regionale non ha personale riguardante lavori socialmente utili, lavori interinali e contratti di formazione lavoro.

Tab. 10 - Costo totale del personale regionale - triennio 2012-2014. (in euro)

Personale regionale	Personale a tempo indeterminato e dirigenti al 31.12			Spese per retribuzioni lorde (trattamento fisso e accessorio)			di cui arretrati anni precedenti		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Direttori generali	6	9	9	1.150.296	1.146.858	1.311.560	15.735	0	0
Dirigenti e alte specializ. fuori dotazione org*.	1	1	1	78.238	77.947	77.941	0	0	0
Dirigenti	133	121	118	15.052.593	13.451.664	12.999.342	35.601	0	0
Categoria D	1.262	1.255	1.248	47.641.327	46.569.373	46.512.085	3.103	0	12.136
Categoria C	880	878	912	25.623.607	25.263.121	25.275.465	12.788	0	0
Categoria B	263	260	254	7.191.662	7.060.016	6.926.323	0	0	0
Categoria A	2	2	2	33.499	50.268	50.977	0	0	0
Personale contrattista**	26	26	25	1.301.201	1.273.909	1.246.499	0	0	0
Restante personale***	29	31	26	2.534.534	2.432.736	2.188.014	0	0	0
Totale costo personale a tempo indetermitato e dirigenti	**2.602**	**2.583**	**2.595**	**100.606.957**	**97.325.892**	**96.588.206**	**67.227**	**0**	**12.136**
Altri oneri che concorrono a formare il costo del personale (v. tab. n. 11)				54.793.158	49.652.604	46.611.299			
Totale costo annuo del lavoro				**155.400.115**	**146.978.496**	**143.199.505**			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati conto annuale 2014 (provvisori).
*dirigente fuori dotazione organica - art. 110, comma 2, del Tuel.
**personale giornalistico.
***collaboratori a tempo determinato art. 90 Tuel.

Tab. 11 - Altri oneri che concorrono a formare il costo del lavoro. Anno 2014. (in euro)

Descrizione	Segno	Importo
ASSEGNI PER IL NUCLEO FAMILIARE	+	378.180
GESTIONE MENSE	+	860.717
EROGAZIONE BUONI PASTO	+	1.308.051
FORMAZIONE DEL PERSONALE	+	692.331
BENESSERE DEL PERSONALE	+	
EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE	+	
SOMME CORRISPOSTE AD AGENZIA DI SOMMINISTRAZIONE(INTERINALI)	+	
COPERTURE ASSICURATIVE	+	36.621
CONTRATTI DI COLLABORAZIONE COORDINATA E CONTINUATIVA	+	24.144
INCARICHI LIBERO PROFESSIONALI/STUDIO/RICERCA/CONSULENZA	+	113.111
CONTRATTI PER RESA SERVIZI/ADEMPIMENTI OBBLIGATORI PER LEGGE	+	447.345
ALTRE SPESE	+	1.401.782
RETRIBUZIONI PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	+	5.035.859
RETRIBUZIONI PERSONALE CON CONTRATTO DI FORMAZIONE E LAVORO	+	
INDENNITA' DI MISSIONE E TRASFERIMENTO	+	609.385
CONTRIBUTI A CARICO DELL'AMM. PER FONDI PREV. COMPLEMENTARE	+	16.954
CONTRIBUTI A CARICO DELL'AMM.NE SU COMP. FISSE E ACCESSORIE	+	27.323.588
QUOTE ANNUE ACCANTONAMENTO TFR O ALTRA IND. FINE SERVIZIO	+	
IRAP	+	8.386.372
ONERI PER I CONTRATTI DI SOMMINISTRAZIONE(INTERINALI)	+	
COMPENSI PER PERSONALE LSU/LPU	+	
SOMME RIMBORSATE PER PERSONALE COMAND./FUORI RUOLO/IN CONV.	+	1.562.513
ALTRE SOMME RIMBORSATE ALLE AMMINISTRAZIONI	+	350.094
SOMME RICEVUTE DA U.E. E/O PRIVATI	-	598.626
RIMBORSI RICEVUTI PER PERS. COMAND./FUORI RUOLO/IN CONV.	-	832.647
ALTRI RIMBORSI RICEVUTI DALLE AMMINISTRAZIONI	-	504.475
TOTALE		**46.611.299**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati conto annuale 2014 (provvisori).

Tab. 12 - Personale Flessibile - Dati riepilogativi dell'ultimo triennio. (in milioni)

Personale flessibile				Costo del lavoro			
Unità/n.contratti	**2012**	**2013**	**2014**		**2012**	**2013**	**2014**
Personale a tempo determinato*	161,75	180,24	165,4	**Retribuzioni**	4.941.629	5.461.050	5.035.859
L.S.U./L.P.U.	0	0	0	**Retribuzioni**	0	0	0
Lavoratori Interinali	0	0	0	**Retribuzioni**	0	0	0
Con Contratti formazione lavoro	0	0	0	**Retribuzioni**	0	0	0
N. contratti co.co.co	5	5	4	**Oneri per co.co.co.**	24.199	4.328	24.144
N. incarichi di studio/ricerca e di consulenza	109	86	146	**Oneri per incarichi di studio/ricerca e di consulenza**	364.623	97.761	113.111
N. contratti per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge	47	55	55	**Oneri per contratti resa servizi o adempimenti obbligatori per legge**	591.134	521.992	447.345

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati conto annuale 2014 (provvisori).
*espresso in unità/uomo per anno.

Tab. 13 - Costo complessivo del personale assegnato alle strutture di supporto - Anno 2014. (in milioni)

COSTO COMPLESSIVO DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO E A TEMPO DETERMINATO IN SERVIZIO PRESSO LA GIUNTA REGIONALE - CONSIGLIO REGIONALE ASSEGNATO ALLE STRUTTURE DI SUPPORTO AGLI ORGANI POLITICI - ANNO 2014				
Ufficio	**Rapporto di lavoro**	**Inquadramento**	**Importo**	**Dipendenti**
Consiglio	Ruolo	Addetti	42.590	1
	Tempo determinato	Addetti	3.687.970	105
	Diritto privato	Responsabili	1.592.859	19
		Totale	**5.323.418**	**125**
Giunta	Ruolo	Addetti	1.443.992	35
	Tempo determinato	Addetti	720.070	23
	Tempo determinato	Dirigenti fuori dotazione organica	108.603	1
	Diritto privato	Responsabili	1.407.832	13
		Totale	**3.680.496**	**72**
		Totale complessivo	**9.003.915**	**197**

Fonte: sito web Regione Toscana.

3.2. Personale di enti e agenzie

Il progetto di riorganizzazione della struttura regionale ha riguardato, come già detto, l'intero sistema di governo regionale; gli enti ed agenzie vigilati dalla Regione, allo stato attuale, sono:

- Agenzia di promozione economica della Toscana (Apet);
- Agenzia Regionale per la Protezione ambientale della Toscana (Arpat);
- Agenzia regionale di sanità (Ars);
- Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura (Artea), non trattata in questa sede in quanto il relativo personale è stato trasferito nel ruolo della Giunta regionale;
- Autorità portuale regionale (recentemente istituita con l.r. 28 maggio 2012, n. 23);
- Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario della Toscana (Ardsu);
- Ente acque Umbro-Toscano;
- Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana (Irpet);
- Ente Parco Regionale Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli;
- Parco Regionale della Maremma;
- Parco Regionale delle Alpi Apuane;
- Terre regionali toscane (ex azienda agricola Alberese);
- Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile – Lamma.

In particolare, con delibera della Giunta regionale n. 930 del 27 agosto 2014, sono stati approvati gli "Indirizzi agli Enti ed Agenzie regionali ai sensi della decisione n. 10 del 14 luglio 2014", per "l'avvio di percorsi analoghi a quelli intrapresi dall'amministrazione regionale", richiamandosi gli enti ad effettuare una attenta analisi organizzativa ed una "revisione dei fabbisogni di personale (…) che possa condurre alla produzione di risparmi strutturali della relativa spesa", valutando, altresì, le eventuali situazioni di eccedenze e di esubero del personale.

Gli esiti della predetta attività sono stati oggetto delle deliberazioni della Giunta regionale n. 33 del 19 gennaio 2015 e n. 141 del 23 febbraio 2015, con le quali è stato disposto che tutti gli enti applichino l'istituto della risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro, di cui all'art. 72, comma 1, del d.l. n. 112/2008[31] e procedano "a rimodulare con

31 "nei confronti dei lavoratori in possesso dell'anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento come rideterminato a decorrere dal 1° gennaio 2012 dall'articolo 24, commi 10 e 12, del D.L. 201/2011, convertito

proprio atto le rispettive dotazioni organiche sopprimendo i relativi posti vacanti alla data del 31 marzo 2015" (con esclusione dei posti da vincolare per le assunzioni obbligatorie di personale appartenente alle categorie protette), ad eccezione dell'Autorità portuale regionale e di Terre regionali toscane, i quali, in quanto enti di recente costituzione "devono ancora provvedere al completamento della propria dotazione organica" e dell'Ente Parco Regionale Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli, il quale, è 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 è resa necessaria la nomina di un commissario[32] al fine di provvedere all'adozione dei bilanci 2012 e 2013.

Anche per il Consorzio Lamma è stata prevista una deroga, per i "2 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"[33].

Per Arpat (Azienda Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana), ARDSU (Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario della Toscana) e APET (Agenzia di promozione economica della Toscana) sono emerse, invece, eccedenze di personale, in relazione alle quali la Regione ha dettato indirizzi operativi analoghi a quelli adottati per l'amministrazione regionale, prevedendo, dunque, la previa attivazione delle procedure di confronto con la parte sindacale e la successiva approvazione dei piani di riordino, con ricorso, per il riassorbimento del personale sovrannumerario nel periodo 2015-2016, agli istituti già citati (cfr. nota n. 22).

Nel corso degli ultimi anni, inoltre, la Regione ha posto in essere una serie di interventi finalizzati a perseguire sia obiettivi di riduzione dei costi di funzionamento delle rispettive strutture sia criteri di uniformità nella redazione dei bilanci e dei documenti contabili.

Con riferimento a questi ultimi, con legge finanziaria regionale per il 2012 (l.r. 27 dicembre 2011, n. 66) e con la delibera della Giunta regionale n. 13 del 14 gennaio 2013,

---

nella L. 214/2011, tenuto conto delle disposizioni di cui all'articolo 6, comma 2-quater, secondo periodo, del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito nella L. 24 febbraio 2012, n. 14, come modificato dall'articolo 1, comma 113, della L. 23 dicembre 2014, n. 190 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)".

32 Con decreti del Presidente della Giunta regionale n. 25 del 14 febbraio 2014, n. 95 del 20 giugno2014 e 122 del 29 luglio 2014.

33 Si precisa, al riguardo, che originariamente, ovvero nel 2007, il Consorzio era stato costituito tra Regione Toscana, CNR e Fondazione per il clima e la sostenibilità; quest'ultima ha poi esercitato la facoltà di recesso in data 19 novembre 2008. A seguito dell'entrata in vigore della l.r. n. 39/2009, che ha introdotto una nuova disciplina del Consorzio, distinguendone le attività in ordinarie e straordinarie ed escludendo, tra l'altro, la partecipazione dei soggetti privati e la possibilità di svolgere attività a favore di terzi non consorziati, è stata approvata una nuova Convenzione e un nuovo statuto tra Regione Toscana e CNR.

sono stati approvati nuovi schemi di bilancio ed è stata prevista l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale negli enti parco in luogo della contabilità finanziaria. A decorrere dall'anno 2014, pertanto, tutti gli enti regionali hanno dovuto adottare un sistema di contabilità economico-patrimoniale.

Inoltre, l'art. 5 della citata legge ha previsto l'introduzione di un sistema di contabilità analitica, al fine di rilevare in dettaglio i costi delle attività effettuate. Tale rilevazione, che consentirebbe, peraltro, una corretta ed omogenea rilevazione delle spese di personale e delle spese correnti, ai sensi del successivo art. 6, costituisce anche il parametro di riferimento per la quantificazione del contributo ordinario di funzionamento assegnato dalla Regione. A tale riguardo, si evidenzia che, nella documentazione acquisita per la Relazione al rendiconto regionale 2013, cap. IX "Organizzazione amministrativa regionale", l'ente dichiarava che "relativamente, infine, alla fissazione del contributo ordinario per il funzionamento, con la l.r. 27 dicembre 2012, n. 77 (legge finanziaria per l'anno 2013) sono state abrogate tutte le norme presenti nelle leggi istitutive degli enti che ancoravano la quantificazione del contributo a criteri storici; pertanto, a partire dal 2013, il contributo regionale ordinario per il funzionamento viene determinato attraverso un processo di negoziazione tra la Direzione generale competente in materia di bilancio, il vertice amministrativo dell'ente e la Direzione generale competente per materia". In ogni caso, l'art. 3 della predetta legge ne ha previsto la riduzione del 5 per cento "rispetto a quanto attribuito nel 2010".

Per l'anno 2014, l'ente ha comunicato i contributi di funzionamento, limitatamente agli enti di seguito indicati, senza fornire, peraltro, le indicazioni richieste in sede istruttoria in ordine alla applicazione del citato art. 6. In merito, nelle controdeduzioni, la Regione, ha integrato l'elenco degli enti, precisando, altresì, che "EAUT non beneficia del contributo di funzionamento", pertanto, i fondi complessivamente assegnati (esclusa Artea) risultano essere i seguenti:

Tab. 14 - Contributi di funzionamento ad enti e agenzie - Anno 2014. (in euro)

Contributi ordinari anno 2014	Assestato	Impegnato
ARS	3.640.000,00	3.640.000,00
APET - Toscana promozione	2.676.000,00	2.455.828,00
ARPAT	45.708.306,24	45.708.306,24
IRPET	2.550.000,00	2.550.000,00
ARDSU	16.400.000,00	16.400.000,00
ENTE PARCO DELLA MAREMMA	1.310.833,33	1.310.833,33
ENTE PARCO DELLE ALPI APUANE	1.310.833,33	1.310.833,33
ENTE PARCO DI MIGLIARINO, SAN ROSSORE E MASSACIUCCOLI	1.310.833,33	1.310.833,33
CONSORZIO LaMMa	1.325.000,00	1.325.000,00
AUTORITA' PORTUALE REGIONALE	1.377.000,00	1.377.000,00
ENTE TERRE REGIONALI TOSCANE	500.000,00	500.000,00
Totale contributi	**78.108.806,23**	**77.888.634,23**

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

Sul piano del contenimento delle spese di personale, un primo intervento è stato disposto con l'art. 2 della l.r. n. 65/2010 (legge finanziaria per l'anno 2011) che ha previsto, al comma 1, lett. a), il concorso degli enti dipendenti alla realizzazione degli obiettivi di patto di stabilità interno attraverso il "contenimento dei costi di funzionamento della struttura", oltre al raggiungimento del pareggio di bilancio. Il successivo comma 5 del medesimo articolo ha, inoltre, stabilito che "per il triennio 2011-2013, l'obiettivo di cui al comma 1, lett. a), è perseguito mediante l'adozione delle seguenti misure, avendo a riferimento la spesa sostenuta nell'esercizio 2010: lett. a) riduzione del 5 per cento della spesa di personale; lett. b) riduzione del 50 per cento della spesa per formazione del personale" (oltre ad altre misure riguardanti le spese di funzionamento).

Successivamente, con l.r. 29 giugno 2011, n. 25[34] e con l.r. 27 dicembre 2011, n. 66 (legge finanziaria regionale per l'anno 2012), il citato art. 2 è stato così integrato:

"5-*bis*. Qualora non sia possibile procedere alla riduzione di cui al comma 5, lett. a), è ammessa la riduzione delle spese generali dell'ente nella misura del 5 per cento rispetto alla spesa sostenuta nell'anno 2010 per analoghe finalità.

5-*ter*. Nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 5 o 5-*bis*, l'organo di amministrazione, nell'ambito della relazione al bilancio di esercizio, ne illustra dettagliatamente le motivazioni ed indica le misure che intende adottare per recuperare tale scostamento nell'anno successivo a quello in cui si è manifestato."

[34] Recante "Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011)".

Tale impianto normativo, che ammette comunque l'adozione di misure alternative qualora non sia possibile ridurre la spesa di personale, è stato poi confermato anche per il triennio 2014-2016, con l'art. 2, commi 4, 5 e 6[35], della l.r. 24 dicembre 2013, n. 77 (legge finanziaria per l'anno 2014).

Per l'anno 2014, uno degli enti autorizzati all'adozione delle misure alternative è stato il Consorzio Lamma, poiché, come risulta dalla delibera della Giunta regionale n. 302 del 16 aprile 2014, "nel 2010, anno di riferimento per il calcolo dei risparmi da conseguire, l'Ente aveva appena avviato le procedure di reclutamento del personale". La Giunta regionale ha ritenuto, pertanto, di stabilire che "il Consorzio Lamma rientri nell'ambito di applicazione della lettera b) dell'art. 2, della LR 77/2013 e che qualora la spesa di personale 2014 calcolata secondo i criteri della circolare del MEF n. 9/2006 dovesse risultare superiore alla medesima spesa sostenuta a regime nell'anno 2013, il Consorzio dovrà recuperare tale differenza a valere sulle spese generali".

Al riguardo, nel successivo paragrafo, relativo al costo del personale di enti ed agenzie, non si espongono i dati relativi al predetto ente in quanto, come comunicato dalla Regione nelle proprie controdeduzioni, per il Consorzio è "ad oggi in corso di elaborazione" il conto annuale 2014. Per una disamina delle spese sostenute dal medesimo a tutto il 2013 si rinvia al par. 4.2 del Cap. III - La strategia ambientale della presente Relazione.

Anche i divieti di assunzione di personale a tempo indeterminato e i limiti al ricorso a personale a tempo determinato, disposti con le leggi finanziarie regionali 2012 e 2013 (cfr.

---

[35] "4. Nel triennio 2014 - 2016, l'obiettivo di cui al comma 1, lettera a), è perseguito attraverso:
a) riduzione del 5 per cento della spesa per il personale, per gli enti che al 31 dicembre 2013 hanno realizzato un risparmio di spesa inferiore a quello richiesto all'articolo 2, comma 5, lettera a), della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011);
b) mantenimento della spesa per il personale ad un livello non superiore a quello sostenuto nell'anno 2013 per gli enti che hanno già raggiunto l'obiettivo di cui all'articolo 2, comma 5, lettera a), della l.r. 65/2010 , fatti salvi gli oneri derivanti da figure professionali tecniche infungibili previste da leggi regionali; il carattere infungibile della figura professionale è riconosciuto, previa richiesta dell'ente interessato, con deliberazione della Giunta regionale;
c) massima riduzione delle sedi in locazione, da realizzare con il preferenziale utilizzo del patrimonio immobiliare regionale e di eventuali disponibilità immobiliari di altri enti;
d) massimo ricorso ai contratti aperti per l'acquisto di forniture e servizi di cui all'articolo 53 della legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro).
5. Qualora non sia possibile il contenimento della spesa del personale secondo quanto previsto dal comma 4, lettere a) e b), è ammessa la riduzione delle spese generali dell'ente nella misura necessaria a realizzare, in valore assoluto, lo stesso risparmio di spesa.
6. L'organo amministrativo illustra nella relazione al bilancio preventivo e al bilancio di esercizio le misure da adottare o adottate per la riduzione dei costi di funzionamento, i risparmi per ciascuna di esse attesi o conseguiti e, nel caso di scostamenti, le motivazioni e le misure che intende adottare per recuperarli nell'anno successivo a quello in cui si è manifestato".

par. 2), sono stati estesi agli enti dipendenti, "fermi restando gli obiettivi di cui all'art. 2, commi 5 e 5-*bis*, della l.r. n. 65/2010 (…) fatte salve le assunzioni volte alla sostituzione delle figure professionali tecniche infungibili, espressamente autorizzate dalla Giunta regionale".

In merito agli incarichi di consulenza, studio e ricerca, si richiama quanto già esposto al par. 1, con riferimento all'art. 14 del d.l. n. 66/2014.

3.2.1 Dotazione organica

Le tabelle che seguono evidenziano i dati relativi alle dotazioni organiche, per il triennio 2012-2014, forniti dalla Regione Toscana. Per i dati relativi all'Ente Acque Umbro-Toscano si è fatto riferimento al conto annuale 2014, inoltrato dall'ente unitamente alle controdeduzioni.

Tab. 15 - Dotazione organica enti e agenzie - Triennio 2012-2014.

Denominazione ente	personale dirigenziale			quadri e impiegati		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
A.R.S.	5	5	5	49	49	49
A.P.E.T.	5	5	5	54	54	54
A.R.P.A.T	114	114	95	712	712	706
I.R.P.E.T.	8	8	8	37	37	40
ARDSU	6	4	4	474	415	415
ENTE PARCO MAREMMA	1	1	1	37	37	28,5
ENTE PARCO APUANE	1	1	1	28	28	28
ENTE PARCO MIGLIARINO	2	2	2	92	92	92
CONSORZIO LAMMA	2	2	2	36	36	36
AUTORITA' PORTUALE REGIONALE		1	1		8	8
ENTE TERRE REGIONALI TOSCANE		2	2		73	73
ENTE ACQUE UMBRO TOSCANO		4	4		15	15
Totale personale enti e agenzie	**144**	**149**	**130**	**1.519**	**1.556**	**1.544,5**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

L'organico del personale dirigenziale di Arpat mostra una riduzione di complessive 25 unità nell'anno 2014, rispetto al 2013, di cui 19 relative a personale dirigente. Anche la dotazione di quadri e impiegati dell'Ente Parco Maremma si riduce, nel 2014, di 8,5 unità mentre quella degli altri enti non presenta variazioni, nel triennio in esame, ad eccezione dell'Irpet, per il quale si riscontra l'aumento di 3 unità di personale amministrativo, sempre nel 2014 rispetto al 2013.

3.2.2 Composizione e costo del personale per enti e agenzie

I dati relativi alla composizione del personale in servizio al 31 dicembre 2014 sono esposti nelle tabelle n. 16 e n. 17 con riferimento, rispettivamente, al personale dirigente, ai quadri e impiegati, così come indicati dalla Regione. Anche in questo caso, per l'Ente acque Umbro-Toscano si è fatto riferimento al conto annuale 2014, inoltrato dall'ente unitamente alle controdeduzioni.

Relativamente all'Autorità portuale regionale, che risulta non avere in servizio personale di ruolo, è emerso, dal conto annuale 2014, trasmesso unitamente alle controdeduzioni, che l'ente si avvale di personale comandato per complessive 7 unità, di cui sei risultano essere dipendenti dei Comuni di Viareggio e di Follonica (cfr. Tab. 14 del conto annuale).

Nell'anno 2014, per entrambe le categorie di personale, si registrano dati inferiori alle dotazioni organiche. A fronte, infatti, di complessive 130 unità dirigenziali e 1.544,5 unità non dirigenziale, il personale in servizio, a tempo indeterminato, risulta pari, rispettivamente, a 109 unità dirigenziali e 1.288 unità no dirigenziali.

Tab. 16 - Composizione del personale - enti e agenzie- copertura organico esercizio 2014.

Denominazione ente	Personale dirigente			
	Personale in servizio		Mobilità in entrata	Mobilità in uscita
	a tempo indeterminato	a tempo determinato		
A.R.S.	2	2	0	0
A.P.E.T.	3	0	0	0
A.R.P.A.T	90	0	0	0
I.R.P.E.T.	5	1	0	0
ARDSU	4	1	0	0
ENTE PARCO MAREMMA	0	2	0	0
ENTE PARCO APUANE	0	1	0	0
ENTE PARCO MIGLIARINO	0	1	0	0
CONSORZIO LAMMA	0	0	0	0
AUTORITA' PORTUALE REGIONALE	0	0	0	0
ENTE TERRE REGIONALI TOSCANE	1	0	0	0
ENTE ACQUE UMBRO-TOSCANO	4			
Totale personale enti e agenzie	**109**	**8**	**0**	**0**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Tab. 17 - Composizione del personale - enti e agenzie- copertura organico esercizio 2014.

Denominazione ente	Quadri - impiegati e altro personale			
	Personale in servizio		Mobilità in entrata	Mobilità in uscita
	a tempo indeterminato	a tempo determinato		
A.R.S.	48	1	0	0
A.P.E.T.	44	4	0	3
A.R.P.A.T	611	5	9	3
I.R.P.E.T.	30	4	0	0
ARDSU	401	0	1	0
ENTE PARCO MAREMMA	23	0	0	0
ENTE PARCO APUANE	22	0	0	0
ENTE PARCO MIGLIARINO	49	0	0	0
CONSORZIO LAMMA	18	0	0	0
AUTORITA' PORTUALE REGIONALE	0	0	0	0
ENTE TERRE REGIONALI TOSCANE	27	11	0	0
ENTE ACQUE UMBRO-TOSCANO	15			
Totale personale enti e agenzie	**1.288**	**25**	**10**	**6**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Analogamente al criterio seguito per il personale regionale, i dati relativi al costo del personale di enti e agenzie sono stati estrapolati dai rispettivi conti annuali 2014, acquisiti in sede istruttoria; i relativi dati, come già evidenziato, sono provvisori e quantificati in termini di cassa (spesa effettivamente sostenuta).

Peraltro, ad oggi, non sono disponibili i conti annuali dei seguenti enti: Autorità portuale regionale Toscana, Ente Acque Umbro Toscano, Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile – Lamma e Ente Terre regionali. Come già evidenziato, la Regione, in esito al contraddittorio, ha trasmesso il conto annuale 2014 presentato dall'Ente Acque Umbro- Toscano e dall'Autorità portuale regionale Toscana ed ha, inoltre, precisato che "il conto annuale relativo al Consorzio Lamma e Terre Regionali Toscane, al fine di ottemperare alle disposizioni di legge, risulta ad oggi in corso di elaborazione".

Relativamente al Consorzio Lamma, si evidenzia che l'ente dispone, oltre ai 18 dipendenti di ruolo (cfr. tabella 17), anche di ulteriori 18 unità di personale messe a disposizione dal Cnr, in base alla Convenzione in precedenza illustrata (cfr. nota 34), a titolo di contributo ordinario di funzionamento. Inoltre, l'ente, come risulta dalla "Relazione al Bilancio di esercizio 2014" pubblicata sul sito *web*, ha sottoscritto una convenzione con l'Istituto Ibimet, del Cnr, per lo svolgimento "di parte delle attività

straordinarie previste dal Piano delle Attività. L'Ibimet a tal proposito ha provveduto a selezionare il personale, tra cui anche collaboratori ad attività di ricerca e ricercatori a tempo determinato, per svolgere quanto previsto dalla suddetta convenzione".

La tabella che segue mostra i dati riepilogativi, per ciascun ente e per il triennio 2012-2014, relativamente a:

- personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 2014, con separata evidenza del personale dirigenziale, incluso quello a tempo determinato, e rispettivi costi sostenuti;
- altri oneri che concorrono a formare il costo del personale (le cui voci di spesa sono analoghe a quelle indicate nella tabella 11), da cui è stato estrapolato ed evidenziato (in corsivo) il costo complessivo del personale flessibile (personale a tempo determinato, Lsu/Lpu, lavoratori interinali, contratti di formazione lavoro, contatti di co.co.co., incarichi di studio, ricerca e consulenza, contratti per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge);
- dotazione organica vigente nel 2014 e relativi atti di adozione.

I totali indicati si presentano in leggera e costante riduzione nel triennio, ad eccezione di quelli relativi ad Ardsu e ad Arpat; per quest'ultimo ente, si registra, altresì, un profilo di criticità nel rapporto tra dirigenti e personale amministrativo, nonostante il piano di riordino attuato.

Relativamente all'Autorità portuale regionale è stato già evidenziato che la stessa si avvale unicamente di personale comandato per complessive 7 unità, il cui costo, incluso tra gli altri oneri come "Somme rimborsate per personale comandato", è pari a 198.565 mila euro.

Si evidenzia, nell'ambito della vigilanza e controllo demandati all'ente regione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112/2008, la necessità che anche le agenzie e gli enti dipendenti si attengano scrupolosamente "al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale", dando attuazione, in sede di coordinamento, alle disposizioni recate dagli artt. 5 e 6 della l.r. n. 65/2010, in ragione della effettiva implementazione del sistema di contabilità analitica, al fine anche di rendere rilevabile la quantificazione delle risorse impiegate in modo omogeneo.

Tab. 18 - Costo totale del personale enti e agenzie - triennio 2012-2014.

Ente	Tipologia di spesa	Personale a tempo indeterminato e dirigenti			Dotazione organica al 31/12/2014	Atto di adozione	Spesa totale retribuzioni lorde/altri oneri		
		2012	2013	2014			2012	2013	2014
A.R.S.	Dirigenti	4	4	4	5	Decreto del Direttore n. 15/2014	305.726	384.379	381.680
	Comparto	49	48	48	49		1.571.796	1.560.636	1.447.186
	Totale	**53**	**52**	**52**	**54**		**1.877.522**	**1.945.015**	**1.828.866**
	Altri oneri						998.141	1.165.714	1.124.969
	di cui: costo del personale flessibile						*248.627*	*393.094*	*313.726*
	Totale costo annuo del lavoro						**2.875.663**	**3.110.729**	**2.953.835**
A.P.E.T.	Dirigenti	3	3	3	5	Delibere di Giunta regionale n. 1367/20000, 119/2002 e 899/2006	283.998	287.461	290.395
	Comparto	44	44	42	54		1.382.091	1.340.699	1.331.132
	Totale	**47**	**47**	**45**	**59**		**1.666.089**	**1.628.160**	**1.621.527**
	Altri oneri						853.781	726.558	653.708
	di cui: costo del personale flessibile						*209.605*	*129.178*	*144.674*
	Totale costo annuo del lavoro						**2.519.870**	**2.354.718**	**2.275.235**
A.R.P.A.T.	Dirigenti	94	92	91	95	Decreto del Direttore Generale n. 70/2014	8.854.140	8.566.680	8.435.575
	Comparto	625	616	611	706		20.745.365	20.337.705	20.090.590
	Totale	**719**	**708**	**702**	**801**		**29.599.505**	**28.904.385**	**28.526.165**
	Altri oneri						11.260.755	10.883.148	10.877.421
	di cui: costo del personale flessibile	*1,42*	*1*	*1,6*			*199.885*	*152.098*	*152.759*
	Totale costo annuo del lavoro						**40.860.260**	**39.787.533**	**39.403.586**
I.R.P.E.T.	Dirigenti	6	6	6	8	Determinazione del Direttore n. 22/2014	501.734	479.093	471.635
	Comparto	24	24	28	40		717.547,00	703.416	717.123
	Totale	**30**	**30**	**34**	**48**		**1.219.281**	**1.182.509**	**1.188.758**
	Altri oneri						563.824	443.529	372.683
	di cui: costo del personale flessibile						*347.553*	*464.564*	*429.822*
	Totale costo annuo del lavoro						**1.783.105**	**1.626.038**	**1.561.441**
A.R.D.S.U.	Dirigenti	5	5	5	4	Delibera di Giunta regionale n. 664/2013	511.242	493.254	491.118
	Comparto	413	404	400	407		10.421.299	10.234.566	10.105.172
	Totale	**418**	**409**	**405**	**411**		**10.932.541**	**10.727.820**	**10.596.290**
	Altri oneri						4.073.489	3.606.808	3.869.659
	di cui: costo del personale flessibile						*321.983*	*173.049*	*301.537*
	Totale costo annuo del lavoro						**15.006.030**	**14.334.628**	**14.465.949**

Segue…

Ente	Tipologia di spesa	Personale a tempo indeterminato e dirigenti			Dotazione organica al 31/12/2014	Atto di adozione	Spesa totale retribuzioni lorde/altri oneri		
		2012	2013	2014			2012	2013	2014
Ente Parco naturale della Maremma	dirigente e alte specializzazioni fuori dotazione organica	1	1	1		Deliberazione del Consiglio regionale n. 22/2007	47.511	47.628	48.625
	Dirigenti	1	1	1	1		84.682	91.328	95.851
	Comparto	22	21	21	37		613247	554564	586988
	Totale	**24**	**23**	**23**	**38**		**745.440**	**693.520**	**731.464**
	Altri oneri						460.483	368.421	361.067
	di cui: costo del personale flessibile						*179.787*	*84.448*	*91.278*
	Totale costo annuo del lavoro						**1.205.923**	**1.061.941**	**1.092.531**
Ente Parco Alpi Apuane	Dirigenti	1	1	1	1	Deliberazione del Consiglio regionale n. 22/2007	97.522	99.766	85.388
	Comparto	22	22	22	28		678334	676234	659380
	Totale	**23**	**23**	**23**	**29**		775.856	776.000	744.768
	Altri oneri						**317.435**	**336.083**	**319.160**
	di cui: costo del personale flessibile						*13.580*	*26.437*	*33.481*
	Totale costo annuo del lavoro						**1.093.291**	**1.112.083**	**1.063.928**
Ente Parco Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli	Dirigenti	-	1	1	2	Deliberazione del Consiglio regionale n. 23/2007	110.564	62.001	87.137
	Comparto	49	49	49	92		1.285.015	1.272.121	1.255.733
	Totale	**49**	**50**	**50**	**94**		**1.395.579**	**1.334.122**	**1.342.870**
	Altri oneri						1.150.014	838.522	816.292
	di cui: costo del personale flessibile						*564.644*	*270.142*	*218.959*
	Totale costo annuo del lavoro						**2.545.593**	**2.172.644**	**2.159.162**
Autorità portuale regionale	Dirigenti	-	-	-	1	Il dato è stato segnalato dalla Regione (cfr. tab. 15). Sul conto annuale non risulta indicato l'atto di approvazione della dotazione organica	-	-	-
	Comparto	-	-	-	8		-	-	-
	Totale	**-**	**-**	**-**			**-**	**-**	**-**
	Altri oneri								238.256
	di cui: costo del personale flessibile						-	-	*39.691*
	Totale costo annuo del lavoro							**-**	**238.256**
Ente Terre regionali Toscane	Dirigenti	-	4	4	4	Delibera CdA n. 34/2012	-	349.266	347.075
	Comparto	-	15	15	15		-	634.231	635.063
	Totale	**-**	**19**	**19**	**19**		**-**	**983.497**	**982.138**
	Altri oneri							1.153.644	1.253.016
	di cui: costo del personale flessibile							*655.107*	*708.794*
	Totale costo annuo del lavoro							**2.137.141**	**2.235.154**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati conto annuale 2014 (provvisori).

4. La contrattazione integrativa per l'anno 2014 e la verifica del rispetto dei limiti di crescita dei fondi unici del personale regionale

Come già evidenziato, l'art. 9 del d.l. n. 78/2012, convertito dalla l. n. 122/2010, ha introdotto una serie di misure di contenimento dei trattamenti economici dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, che hanno interessato le retribuzioni complessive e individuali, le progressioni di carriera e il trattamento accessorio liquidato con il fondo per la contrattazione integrativa, disponendo sostanzialmente il blocco dei medesimi alla misura percepita nell'anno 2010.

In particolare, il comma 2-bis del predetto articolo, così come modificato dalla l. n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014), ha previsto che "a decorrere dal 1º gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo".

Con decorrenza 1° gennaio 2015, dunque, come precisato anche dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia (cfr. deliberazione n. 53/2015), "gli importi decurtati per il periodo predetto, sono soggetti alla duplice riduzione scaturente dal tetto del 2010 e dalla decurtazione proporzionale alla cessazione del personale in servizio; pertanto le decurtazioni effettuate, nel periodo considerato, diventano permanenti e costituiscono il parametro sulla cui base effettuare la riduzione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata a decorrere dal 2015". Le misure di contenimento della relativa spesa assumono, pertanto, carattere strutturale, andando a costituire, anche per il futuro, il limite di crescita del salario accessorio.

Relativamente al calcolo della riduzione del fondo in proporzione al personale in servizio, con circolare Igop n. 12 del 15 aprile 2011, la Ragioneria generale dello Stato ha fornito appositi indirizzi applicativi, ritenendo che "la stessa possa essere operata, per ciascuno degli anni 2011-2012-2013, sulla base del confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio relativo all'anno 2010, intendendosi per valore medio la semisomma (o media aritmetica) dei presenti,

rispettivamente, al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno. La variazione percentuale tra le due consistenze medie di personale determinerà la misura della variazione da operarsi sul fondo. Con riferimento alla dirigenza, la riduzione va effettuata sul fondo al netto delle somme eventualmente da destinarsi alla remunerazione degli incarichi di reggenza degli uffici temporaneamente privi di titolare".[36]

In esito alle richieste istruttorie formulate in ordine alla costituzione del fondo, relativamente alle due macrocategorie del personale dirigente e non dirigente, la Regione Toscana ha precisato quanto segue:

"Il comma 2-*bis* ha introdotto un regime di limitazioni alla crescita delle risorse che le pubbliche amministrazioni destinano annualmente al finanziamento della contrattazione integrativa, prevedendo che negli anni 2011-2014 operassero i seguenti limiti:

1) l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio non può superare il corrispondente valore dell'anno 2010 e, in caso contrario, esso va ricondotto all'importo dell'anno 2010;
2) le risorse destinate annualmente alla contrattazione integrativa devono essere ridotte in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

In applicazione di tale norma, la Regione, seguendo le indicazioni contenute nella circolare Rgs n. 12/2011 ha provveduto alla decurtazione dei fondi per la contrattazione integrativa nella misura seguente:

Tab. 19 - Decurtazione fondo unico. Anni 2011-2014. (in euro)

Applicazione d.l. 78/2010 art. 9 comma 2-*bis*				
	2011	2012	2013	2014
Fondo personale non dirigente	553.783	917.493	1.100.027	1.200.548
Fondo personale dirigente	748.342	1.126.302	1.496.536	1.865.374

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

L'ammontare delle risorse destinate alla contrattazione integrativa del personale dirigente e del personale non dirigente è il seguente:

[36] Cfr., al riguardo, le deliberazioni n. 114/2013 di questa Sezione e n. 64/2015 della Sezione regionale di controllo per la Puglia.

Tab. 20 - Ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa. Anni 2010-2014. (in euro)

Ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa della regione toscana negli anni 2010-2014					
	2010	2011	2012	2013	2014
Fondo personale non dirigente	27.946.708	27.025.897	27.831.091	26.609.141	26.084.596
Fondo personale dirigente	10.485.269	9.561.470	9.143.323	8.634.477	8.320.951

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Si evidenzia che l'incremento registrato nei fondi per il personale non dirigente tra il 2011 e il 2012 è da correlare principalmente ai seguenti fattori:

1) Applicazione ll.rr. nn. 66/2011 (art. 38, comma 7) e 64/2011 (art. 8, comma 4) che hanno disposto rispettivamente:
   a. il trasferimento nel ruolo unico regionale del personale di Artea (107 unità) e di Arpat (6 unità) a far data dal 01 gennaio 2012;
   b. l'inserimento (dal 2012) nel fondo delle risorse decentrate della Regione Toscana delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale trasferito negli enti di provenienza; questi ultimi hanno provveduto alla corrispondente riduzione del proprio fondo per la contrattazione integrativa;
2) Incremento tra 2011 e 2012 delle risorse destinate ai compensi per la progettazione, che risultano escluse dall'ambito di applicazione del d.l. n. 78/2010".

Come risulta anche dal conto annuale relativo ai singoli anni evidenziati dall'amministrazione, la Regione Toscana ha rispettato il limite di crescita dei fondi relativi ad entrambe le categorie di dipendenti, i quali, peraltro, mostrano una costante riduzione nel tempo, fatta eccezione, come precisato dalla stessa amministrazione, per il fondo 2012 riguardante il personale non dirigente.

CAPITOLO X

L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Sommario: 1. Il contesto normativo. - 2. La programmazione triennale delle opere pubbliche. - 2.1. L'attuazione della programmazione delle opere pubbliche. 2.2 - L'andamento dell'attività contrattuale pregressa (ritardi, proroghe e sospensioni) - 3. La programmazione regionale delle forniture e dei servizi. - 3.1. L'attuazione del programma delle forniture e dei servizi. - 3.1.1. L'attuazione del programma delle forniture di beni. - 3.1.2. L'attuazione del programma in riferimento ai servizi.- 3.2. Le forniture di beni e servizi non oggetto di programmazione. - 3.3. L'acquisizione di beni e servizi per strategie e l'andamento dell'attività contrattuale (ritardi, proroghe e sospensioni). - 4. L'attività contrattuale del Consiglio regionale. - 5. L'attività contrattuale degli enti dipendenti e delle società *in house*. - 6. Il piano di prevenzione e della corruzione e il programma triennale della trasparenza e integrità. - 7. Conclusioni.

1. Il contesto normativo

Le fonti normative del settore contrattuale pubblico sono di derivazione europea (regolamenti e direttive, talvolta *self-executing*) e disciplinano il mercato degli appalti in conformità ai principi di trasparenza, libera concorrenza e non discriminazione.

Il legislatore nazionale ha recepito i principi europei, da ultimo, con il codice dei contratti (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), che ha subito, dalla sua approvazione frequenti e numerosi interventi di modifica.

È, peraltro, in corso nel Parlamento l'esame del disegno di legge di recepimento delle direttive comunitarie nn. 23, 24 e 25 del 2014, rispettivamente in materia di contratti di concessione, di appalti pubblici e di procedure di appalti nei settori cosiddetti esclusi.

Il disegno di legge delega per l'attuazione delle tre direttive comunitarie prevede l'abrogazione del d.lgs. n. 163/2006.

L'opzione del legislatore delegante sembra andare nel senso di una normativa futura più snella ed essenziale, per evitare gli aspetti di dettaglio presenti nel codice e nel regolamento attuativo e favorire la flessibilità e adeguatezza delle scelte delle amministrazioni.

Fino ad oggi, il codice, per il suo apparato normativo assai complesso, peraltro sottoposto - come accennato - a continui aggiustamenti, per le frequenti deroghe alla sua disciplina soprattutto in materia di grandi opere, per i dubbi interpretativi e difficoltà applicative generate, non ha rappresentato né lo strumento per garantire procedure trasparenti, immuni da rischi corruttivi, né lo strumento per favorire gli investimenti.

In più, il settore dei contratti pubblici ha conosciuto una sorta di "arricchimento funzionale" legato sia all'esigenza del buon uso delle risorse pubbliche (*spending review*), sia alla lotta alla corruzione e alla necessità di una maggiore trasparenza, oltre che alla cura di interessi ambientali e sociali e al divieto di non discriminazione delle piccole e medie imprese.

Tutto ciò ha reso più articolato il quadro di riferimento dei contratti pubblici: basti pensare alle previsioni contenute nel d.l. n. 95/2012, conv. dalla l. n. 135/2012, sulla nullità degli acquisti effettuati in violazione delle convenzioni Consip o sul diritto di recedere delle pubbliche amministrazioni in qualsiasi tempo dai contratti di acquisto in presenza di condizioni migliorative della Consip, oppure a tutto il *corpus* normativo predisposto per la lotta alla mafia, alla corruzione e alla illegalità.

È evidente, pertanto, che un alleggerimento della normativa, come prefigurata nel disegno di legge delega per l'attuazione delle ultime direttive europee in materia di appalti, pur nella fermezza del rispetto rigoroso dei principi comunitari e costituzionali, non possa che essere auspicato, anche per gli effetti anticongiunturali che può svolgere il settore degli investimenti nella fase attuale di crisi economica.

La Toscana, nel quadro legislativo sopra richiamato e nell'ambito dello spazio normativo riconosciuto alle Regioni a statuto ordinario nella materia dell'attività contrattuale pubblica, che interseca materie di competenza esclusiva dello Stato quale è la tutela della concorrenza, ma anche materie di competenza regionale[1], ha disciplinato la propria attività negoziale per l'acquisizione di lavori, beni e forniture con la l.r. 13 luglio 2007, n. 38, "Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro", modificata con le leggi regionali n. 65/2010, n. 37/2012, n. 47/2013[2]. La legge ha avuto attuazione con una serie di regolamenti attuativi[3].

---

[1] Sentenza Corte cost. 23 novembre 2007, n. 401.

[2] L. 29 dicembre 2010, n. 65, "legge finanziaria per il 2011"; l. 19 luglio 2012, n. 37, "Acquisti verdi e procedure per gli acquisti sostenibili nella pubblica amministrazione. Modifiche alla legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro)"; l. 9 agosto 2013, n. 47, "Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale".

[3] Il regolamento regionale 27 maggio 2008, n. 30 "Attuazione del capo VII della l.r. 38/07" ha modificato e razionalizzato le regole inerenti l'acquisizione in economia di forniture, servizi e lavori pubblici, ha introdotto disposizioni procedurali per l'affidamento dei c.d. contratti esclusi, compreso quelli rientranti nell'allegato IIB al d.lgs. n. 163/06, e ha disciplinato il ricorso ai contratti aperti di forniture e di servizi che rappresentano una forma centralizzata di acquisto di beni e servizi, oggetto di appalto da parte delle competenti strutture della Giunta regionale per i fabbisogni dei suoi uffici e degli enti dipendenti, nonché eventualmente anche per quelli del Consiglio regionale.
Il regolamento regionale 7 agosto 2008, n. 45 "Attuazione dei capi II e VI (sez. 1) e degli artt. 22 e 23 della l.r. 38/07" ha disciplinato l'osservatorio regionale dei contratti pubblici, gli appalti di interesse generale, la sicurezza e regolarità del lavoro nei cantieri.

Il quadro normativo regionale integra e completa così la disciplina nazionale in materia di appalti pubblici, predisponendo anche gli strumenti per dar corso agli obblighi di legge in materia di centrali di committenza e di aggregazione per l'acquisizione di beni e servizi, previsti dal d.l. n. 66/2014 convertito dalla l. n. 89/2014, la cui efficacia sarà verificabile negli anni successivi[4].

Nel presente capitolo, sulla scorta degli atti di programmazione relativi, sarà esaminata l'attività contrattuale della Giunta e del Consiglio regionale, con l'esclusione della spesa sanitaria.

2. La programmazione triennale delle opere pubbliche

L'attività di realizzazione delle opere pubbliche di importo superiore a 100.000 euro è oggetto di programmazione triennale, come previsto dall'art. 128 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti), che, al comma 2, definisce il programma triennale come "momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze".

In attuazione dell'art. 128 del Codice dei contratti, l'art. 19 del citato regolamento regionale n. 30/2008, relativamente agli affidamenti di competenza della Giunta e degli enti regionali, descrive la procedura di programmazione delle opere. Questa si avvia con l'elaborazione dello schema di programma triennale e dallo schema dell'elenco annuale dei lavori predisposto dalla struttura competente della Giunta (entro il 30 settembre di ogni anno), passa per l'adozione (entro il 15 ottobre) e la trasmissione di tali documenti al Consiglio regionale (unitamente alla proposta di legge di bilancio annuale e pluriennale) da parte della Giunta regionale, per poi concludersi con l'approvazione del programma con atto del Consiglio regionale, contestualmente alla proposta di legge di bilancio annuale e pluriennale.

Il programma delle opere pubbliche della Regione Toscana per gli anni 2014-2016 e il bilancio preventivo sono stati oggetto della deliberazione del Consiglio 18 dicembre 2013, n. 105, che ha approvato anche il programma annuale per il 2014. Nel mese di novembre

---

Il regolamento 24 dicembre 2009, n. 79 "Attuazione del capo VI (sez. II) della l.r. 38/07" disciplina le procedure telematiche di acquisto, dettando disposizioni organizzative inerenti il sistema telematico "START".

[4] Con delibera della Giunta 22 dicembre 2012, n. 1232, la Regione ha assunto il ruolo di soggetto aggregatore ai sensi art. 9, c. 1, d.l. n. 66/2014.

2014 il programma è stato, poi, oggetto di aggiornamento[5].

Il quadro finanziario delle risorse assegnate per la realizzazione del programma 2014-2016 è il seguente:

Tab. 1 - Quadro delle risorse programmate. (in euro)

Tipologie Risorse	Arco temporale di validità dl programma			
	Disponibilità finanziaria Primo anno	Disponibilità finanziaria Secondo anno	Disponibilità finanziaria Terzo anno	Importo totale
Entrate aventi destinazione vincolata per legge	48.150,00	4.132.000,0	242.050,00	4.854.200,00
Entrate acquisite mediante contrazione di mutuo	6.088.343,59	14.714.726,16	7.864.460,00	28.667.529,75
Entrate acquisite mediante apporti di capitali privati	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasferimento di immobili art. 53, commi n. 6 e 7, d.lgs. n. 163/2006	0,00	0,00	0,00	0,00
Stanziamenti di bilancio	1.354.000,00	1.768.000,00	422.000,00	3.544.000,00
Altro	1.449.378,58	600.000,00	0,00	2.049.378,58
Totali	9.371.872,17	21.214.726,16	8.528.510,00	39.115.108,33
Accantonamento di cui all'art. 12, comma 1, del d.p.r. n. 207/2010 riferito al primo anno	272.967,15			

Fonte: Delibera Consiglio regionale 18 dicembre 2013, n. 105, allegato a) successivamente modificato.

È stata prevista, pertanto, nel triennio, una spesa di oltre 39 milioni, di cui 9 milioni di euro per il 2014, 21 milioni per il 2015 e 8 per il 2016. Da tale previsione rimangono esclusi i lavori di importo inferiore a 100.000 euro e i lavori in economia imprevedibili o non stimabili neanche per approssimazione, poiché non programmabili.

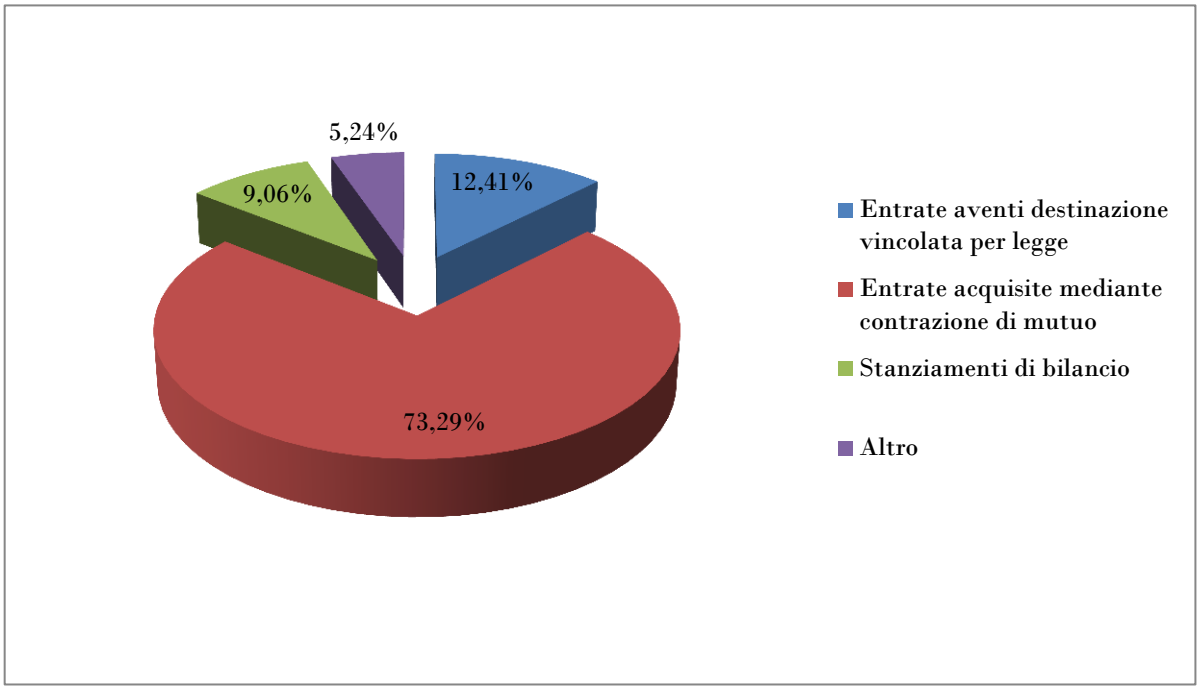
In ottemperanza a quanto prevede la legislazione nazionale, le opere da realizzare nella prima annualità sono oggetto di elencazione puntuale e secondo un ordine di priorità.

Come si evince dalla figura che segue le risorse complessive per il triennio provengono principalmente dall'indebitamento, in linea con la programmazione 2013-2015, dove, anzi, la contrazione di mutui costituiva l'unica fonte di finanziamento delle opere pubbliche.

Le relazioni illustrative di accompagnamento ai rendiconti del 2013 e 2014 evidenziano, invece, come l'indebitamento sia stato, poi, esclusivamente collegato all'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, convertito dalla l. 64/2013, nonché, in misura ridotta, al debito a carico dello Stato.

[5] La modifica è avvenuta con decreto dirigenziale 7 novembre 2014, n. 5249.

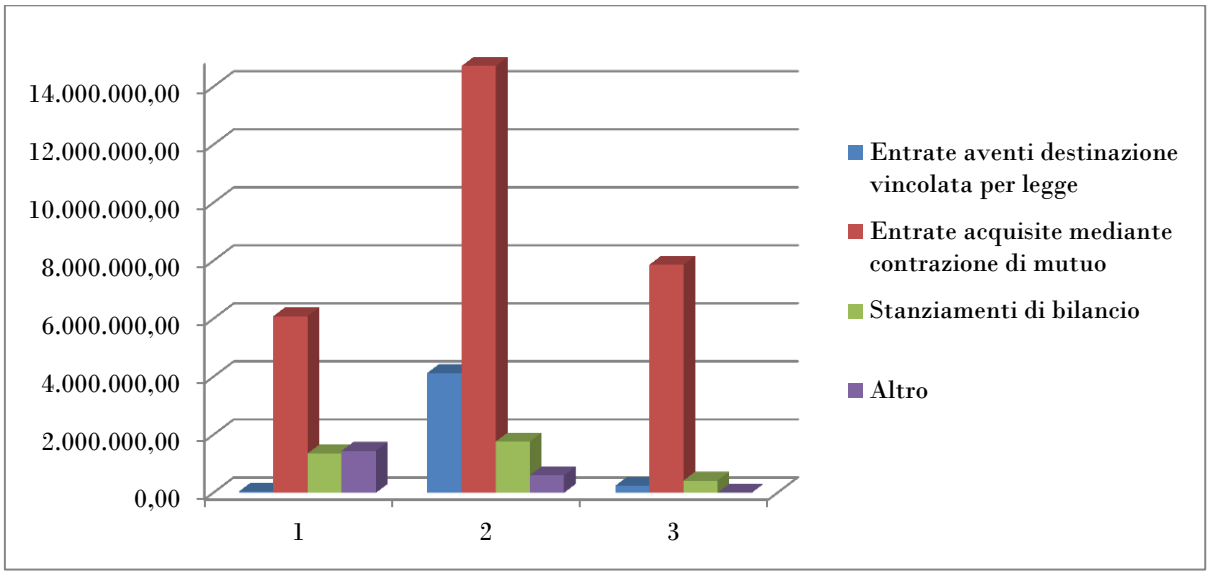
Fig. 1 - Finanziamento complessivo opere pubbliche 2014-2016.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La figura che segue mostra l'evoluzione delle diverse fonti di finanziamento per ciascun anno di riferimento (anno 1, 2, 3) del triennio 2014-2016 considerato dalla programmazione.

Fig. 2 - Fonti di finanziamento delle opere pubbliche nel triennio 2014-2016. (in milioni)



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Se da un lato può essere considerata un miglioramento la previsione che, nel 2014, rispetto alla programmazione dell'esercizio precedente, la contrazione dei mutui non rappresenti più il 100 per cento del finanziamento delle opere pubbliche ma il 73 per cento, dall'altro mette conto osservare come, di norma, per la Regione Toscana, l'autorizzazione alla contrazione di mutui non venga poi, di fatto, utilizzata con l'effettiva contrazione. Ne è conseguita in passato, ma anche oggi, una mancata acquisizione delle previste entrate, con il risultato di lasciare inattuata gran parte della programmazione delle opere pubbliche.

Ciò è confermato dalla circostanza che una parte delle opere programmate in riferimento al periodo 2014-2016 deriva dallo slittamento della programmazione dell'esercizio precedente con traslazione - quindi - di un anno di quanto precedentemente programmato.

Esaminando l'elenco delle opere pubbliche programmate per il 2014 (tabella che segue), si rileva che rispetto alla precedente programmazione l'opera nuova più significativa in termini economici riguarda la cassa di espansione dei Renai nel comune di Signa per un importo di 13,17 milioni nel triennio, di cui oltre 2 milioni nel 2014. Sono, invece, di derivazione della precedente programmazione 2013-2015 i lavori di restauro della Villa Medicea di Careggi per un importo di 5,14 milioni nel triennio considerato e una nuova sede di uffici per l'amministrazione regionale (complesso di Villa Basilewsky), per la quale è prevista una spesa di 7,8 milioni nel triennio 2014-2016.

Tab. 2 - Interventi programmati 2014-2016. (in euro)

Descrizione dell'intervento	Stima dei costi del programma			
	Primo anno	Secondo anno	Terzo anno	Totale
Lavori di ristrutturazione immobile di proprietà regionale ubicato in Com. di Pisa Loc. Ospedaletto al fine di adibirlo a sede d'archivio per gli U.T.G.C. della costa	1.030.000,00			1.030.000,00
Realizzazione centrale tecnologica ed impianti Villa La Quiete - Firenze	500.000,00			500.000,00
Opere di completamento relative alla realizzazione dell'adeguamento dell'argine in sinistra idraulica del Fiume Magra ad Aulla nel tratto compreso tra il Torr. Taverone e il Torr. Aulella	480.150,00			480.150,00
Fosso Vallegrande-Loc.Procchio-Ripristino reticolo idraulico-TRATTO 2	600.000,00	600.000,00		1.200.000,00
Fosso Vallegrande-Loc.Procchio-Ripristino reticolo idraulico-TRATTO 3	750.000,00	750.000,00		1.500.000,00
Lavori di restauro Villa Medicea di Careggi	1.720.000,00	1.920.000,00	1.500.000,00	5.140.000,00
Lavori di ristrutturazione del complesso immobiliare denominato "Villa Basilewsky" ubicato in Firenze al fine di adibirlo a nuova sede di uffici regionali	1.000.000,00	3.800.000,00	3.000.000,00	7.800.000,00
Centro Direzionale - Palazzi A e B - Firenze - Man. Straordinaria e adeguamento impianti	600.000,00	600.000,00	800.000,00	2.000.000,00
Palazzo Panciatichi Covoni – adeguamenti prevenzione incendi	400.000,00	800.000,00	764.600,00	1.964.600,00
Opere e lavori di prevenzione incendi finalizzata al rilascio del certificato di prevenzione incendi per l'attività di archivi di documentazione cartacea e centrale termica relative alla sede del' U.T. Genio Civile di Massa-Carrara	110.000,00	50.000,00	97.860,00	257.860,00
Cassa di espansione dei Renai nel comune di Signa i° Lotto	2.177.722,17	11.001.761,16		13.179.483,33
Sedi regionali - manutenzione impianti elettrici	2.000,00	209.000,00	211.000,00	422.000,00
Sedi regionali - manutenzione impianti idraulici	2.000,00	209.000,00	211.000,00	422.000,00
Lavori di consolidamento e recupero filologico della copertura piana originale previa demolizione dei piani di falda esistenti con pannelli in cemento amianto, collocazione di pannelli fotovoltaici a film sottile antiriflesso e manutenzione straordinaria delle facciate della sede del U.T. del Genio Civile di Massa-Carrara		774.965,00		774.965,00
Centro Direzionale - Palazzo A - Adeguamento servizi igienici		200.000,00	295.000,00	495.000,00
Palazzo Bastogi - Rifacimento impianti e pavimentazione		100.000,00	390.000,00	490.000,00
Palazzo Panciatichi Covoni - manutenzione straordinaria impianti elettrici		100.000,00	441.000,00	541.000,00
Palazzo Cerretani - mensa aziendale		100.000,00	376.000,00	476.000,00
Palazzo Panciatichi - via Cavour rifacimento copertura			100.000,00	100.000,00
Palazzo Panciatichi - via Ricasoli rifacimento copertura			100.000,00	100.000,00
Lavori per l'adeguamento delle arginature del Fiume Versilia alla portata TR=200 anni, in corrispondenza del Ponte delle Cataratte nel Comune di Montignoso			242.050,00	242.050,00
Totale	**9.371.872,17**	**21.214.726,16**	**8.528.510,00**	**39.115.108,33**

Fonte: Programma triennale delle opere pubbliche 2014-2016.

La programmazione triennale delle opere pubbliche 2014/2016 è corredata, ai sensi dell'art. 125, c. 7, del codice, dall'elenco dei lavori in economia per un importo complessivo stimato di meno di un milione, rappresentato nella tabella che segue.

Tab. 3 - Elenco dei lavori pubblici in economia 2014. (in euro)

Descrizione opera	Costo stimato
Sede di Arezzo – lavori di superamento barriere architettoniche: nuovo ascensore	240.000
Sedi regionali - -manutenzione opere murarie	195.000
Intervento di adeguamento dell'appartamento "ex caserie" della Scuola Nazionale Cani Guida per ciechi a Scandicci	189.000
Impianto di climatizzazione sede di Grosseto	100.000
Rifacimento facciate Via S. Gallo, 32	240.000
Totale	**964.000,00**

Fonte: Programma triennale delle opere pubbliche 2014-2016.

Complessivamente, le opere programmate nella prima annualità (2014) sono 18 (13 contenute nell'elenco annuale del programma triennale e 5 nell'elenco dei lavori in economia).

2.1. L'attuazione della programmazione delle opere pubbliche

Per quanto concerne la fase attuativa del programma dei lavori, la tabella che segue riporta l'indicazione del numero e dell'importo delle procedure avviate nel 2014 con decreto dirigenziale, suddivisi per tipologia di procedura di scelta del contraente in riferimento ad opere e lavori pubblici sotto la soglia comunitaria, non sono presenti affidamenti sopra soglia. Tale enumerazione comprende anche i contratti di lavori non oggetto di programmazione triennale perché di importo inferiore a centomila euro.

Tab. 4 - Procedure per lavori pubblici 2014. (in euro)

Procedura di scelta del contraente	n. Atti dirigenziali	Importi complessivi di aggiudicazione	Impegno 2014	Pagamento 2014
Procedura negoziata senza bando	4	475.838,39	545.556,43	353.436,40
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	111	1.176.809,51	832.273,33	435.227,30
Procedura aperta	1	1.424.356,61	1.601.745,45	34.953,18
Totale	**116**	**3.077.004,51**	**2.979.575,21**	**823.616,88**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La programmazione del 2014, come detto, comprendeva 18 opere, di queste 18 procedure di scelta del contraente è stato segnalato che: 2 sono state concluse con contratti stipulati nel 2014; 2 sono state avviate entro il 31 dicembre 2014; le restanti sono state rinviate alla programmazione 2015 o definitivamente rimosse. I due contratti stipulati nel corso dell'anno 2014 si riferiscono ad interventi presenti nell'elenco dei lavori in economia:

"Sede di Arezzo - lavori di superamento barriere architettoniche: nuovo ascensore" e "Sedi regionali - manutenzione opere murarie".

Le procedure avviate, complessivamente, nel 2014 sono 116; di queste 1 proviene dalla programmazione 2012, 4 inserite nella programmazione 2014, 111 non oggetto di programmazione ai sensi dell'art. 128 del d.lgs. n. 163/2006.

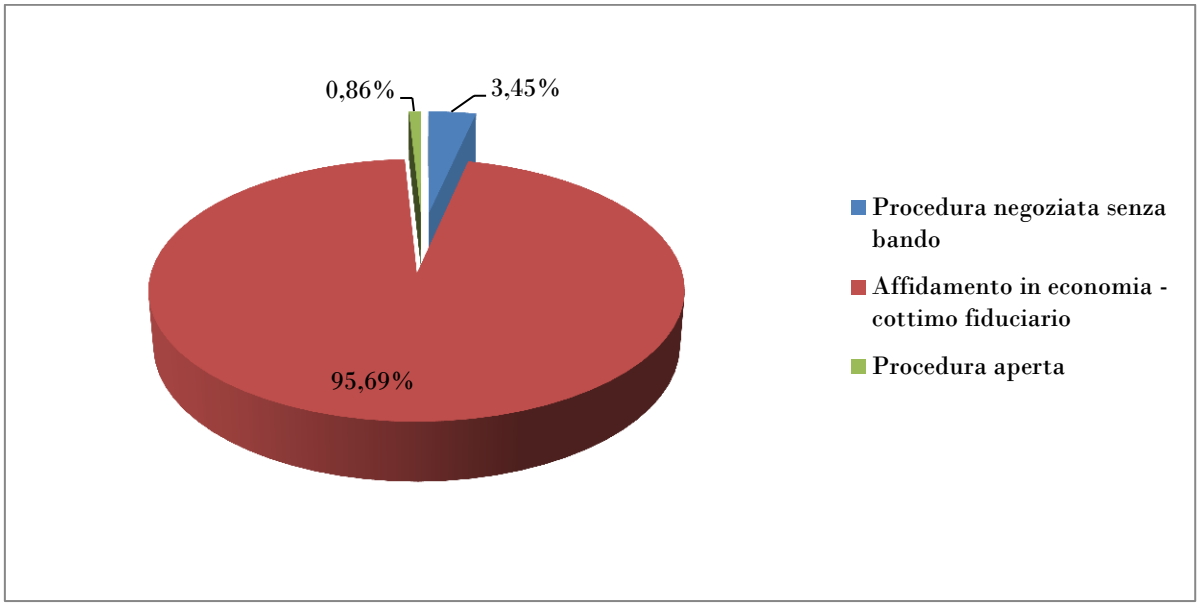
Le 111 procedure del 2014, non oggetto di programmazione, con la modalità di scelta del contraente "Affidamenti in economia - Cottimo fiduciario", non sono tutte avvenute con affidamenti diretti, in quanto in tale tipologia sono inseriti anche i contratti affidati mediante procedura concorrenziale. In dettaglio: 101 contratti si riferiscono ad affidamenti diretti disposti con ordinativo diretto; 7 contratti ad affidamenti diretti disposti con decreto; 3 contratti si riferiscono a procedure concorrenziali disposte con decreto.

Per quanto detto, a seguito della scelta di non procedere all'assunzione di mutui, risulta evidente come il programma triennale delle opere pubbliche abbia trovato per la prima annualità una realizzazione solo marginale (inferiore al 20 per cento).

In relazione agli importi riportati in tabella, al netto dell'Iva, si evidenzia come la differenza tra gli importi complessivi di aggiudicazione e gli impegni 2014 sia minima, giustificata dalla Regione con lo slittamento di parte degli impegni ad esercizi successivi al 2014. Si rileva, inoltre, come la percentuale dei pagamenti sugli impegni, pari al 27,64 per cento, si attesti su valori molto bassi.

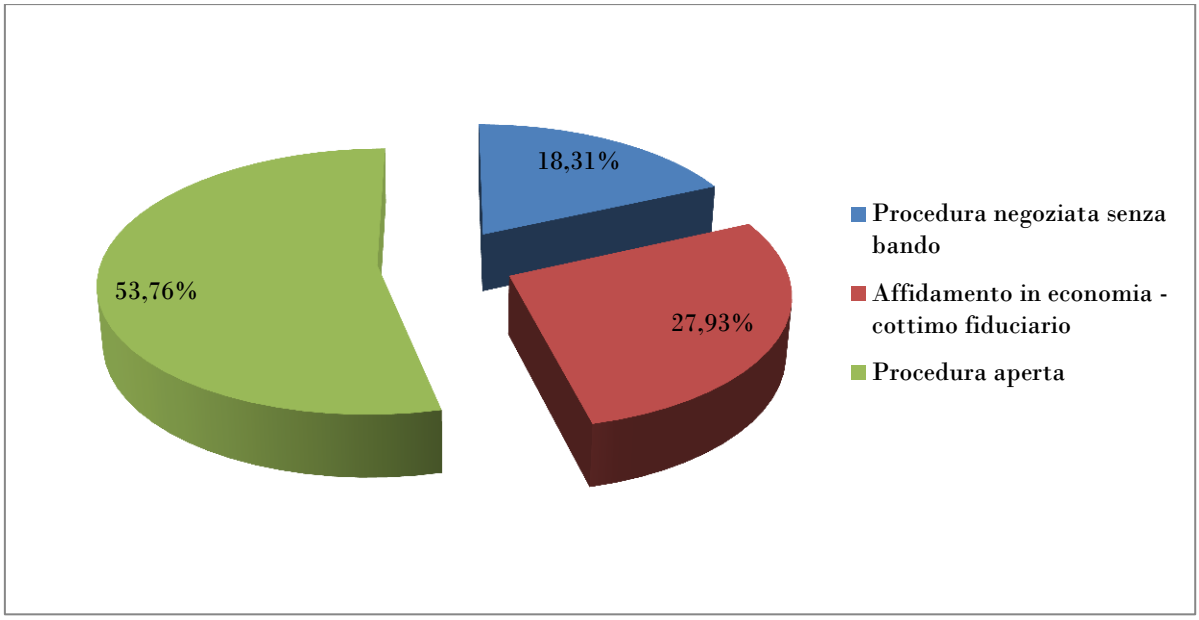
Le figure che seguono evidenziano la suddivisione percentuale sia del numero di atti dirigenziali adottati sia la spesa connessa, in correlazione con le diverse procedure di scelta del contraente.

Fig. 3 - Numero atti di lavori pubblici suddivisi per procedura.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Fig. 4 - Impegni per lavori pubblici suddivisi per procedura.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

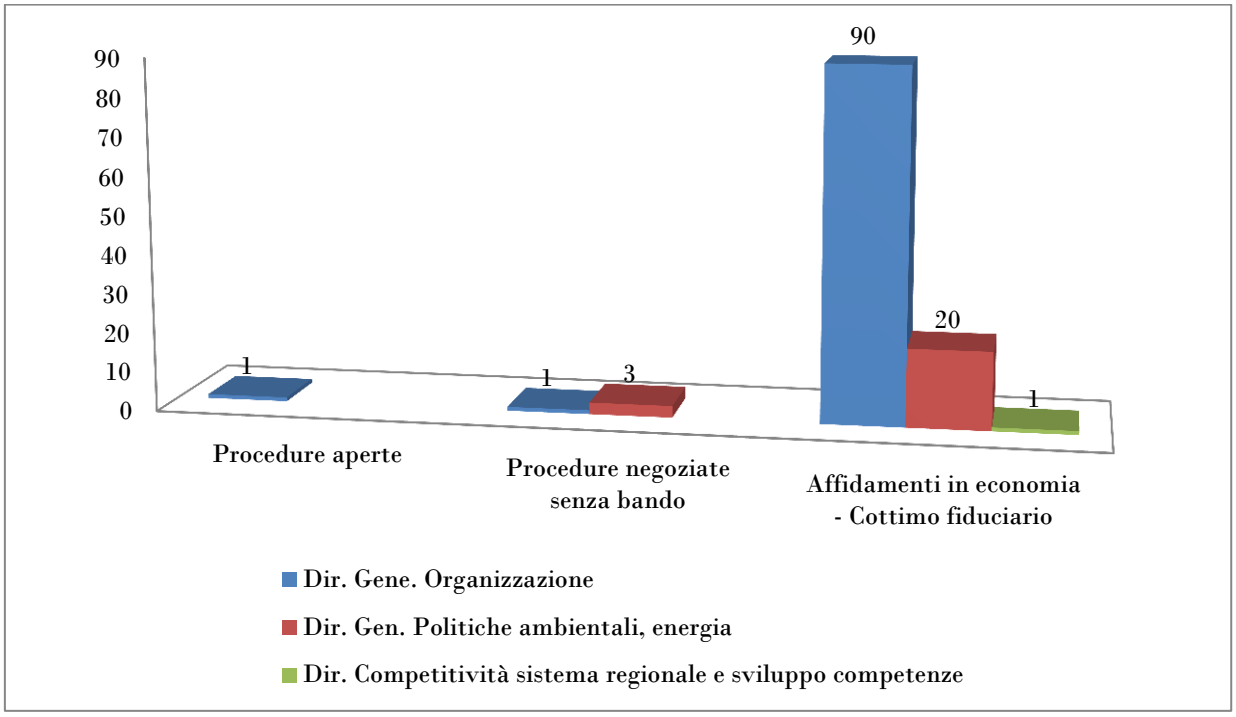
Gli atti e gli importi relativi vengono suddivisi anche in riferimento alle diverse direzioni regionali, come da tabella che segue, che mostra una netta prevalenza della Direzione generale organizzazione.

Tab. 5 - Opere e lavori pubblici suddivisi per direzione. (in euro)

Modalità di scelta del contraente	Numero procedure concluse nel 2014	Direzione generale organizzazione	Direzione generale politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici	Direzione competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze
Procedure aperte	1	1		
Procedure negoziate senza bando	4	1	3	
Affidamenti in economia - Cottimo fiduciario	111	90	20	1
Totale	**116**	**92**	**23**	**1**
Impegni	**2.979.575,21**	**2.326.861,09**	**650.965,14**	**1.748,98**
Pagamenti	**823.616,88**	**376.686,79**	**445.181,11**	**1.748,98**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Fig. 5 – Numero di procedure concluse per opere e lavori suddivise per funzione obiettivo.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Tale circostanza è, forse, da attribuirsi alla scelta di non procedere all'attuazione del programma dei lavori più rilevanti per le motivazioni sopra esposte e, invece, di dar corso solo ai minuti interventi mediante o affidamenti a cottimo, per i lavori da 40.000 a 200.000 euro, o affidamenti diretti per lavori sotto i 40.000.

Se si analizzano le risorse impiegate per le opere pubbliche secondo le strategie e funzioni obiettivo del rendiconto regionale, come da tabella e grafico a seguire, si rinviene la prevalenza della strategia "Amministrazione regionale", all'interno della quale vi è la

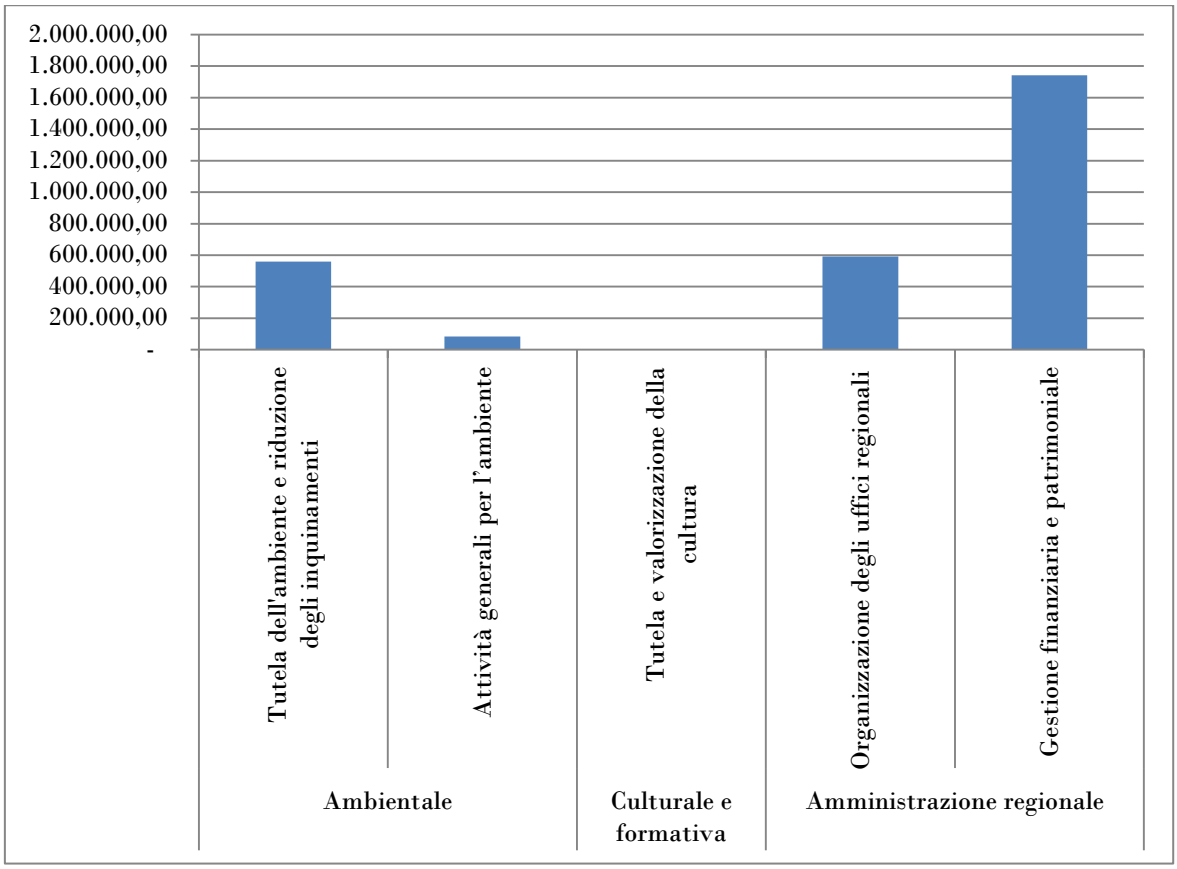
Direzione generale organizzazione che ha il maggior numero di procedure contrattuali concluse nel 2014.

Tab. 6 - Opere e lavori pubblici per funzione obiettivo 2014. (in euro)

Strategia	Funzione obiettivo	Impegni	Pagamenti
Ambientale	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	559.220,43	353.436,40
	Attività generali per l'ambiente	84.822,99	84.822,99
Culturale e formativa	Tutela e valorizzazione della cultura	1.748,98	1.748,98
Amministrazione regionale	Organizzazione degli uffici regionali	592.277,43	341.125,32
	Gestione finanziaria e patrimoniale	1.741.505,38	42.483,19
Totale		**2.979.575,21**	**823.616,88**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Fig. 6 - Impegni di spesa per opere e lavori pubblici suddivisi per funzioni obiettivo. (in euro)



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

2.2. L'andamento dell'attività contrattuale pregressa (ritardi, proroghe e sospensioni)

I contratti di lavori o opere pubbliche, stipulati dall'anno 2010 e ancora in essere al 31 dicembre 2014, sono 15 (2 provenienti dal 2010, 2 dal 2011, 3 dal 2012 e 8 dal 2014); gli impegni di spesa in bilancio per i suddetti contratti, dall'anno di stipula al 2014, risultano essere pari ad euro 4.335.586,80, pagati per euro 2.863.881. La percentuale di pagamento risulta essere pari al 66,05 per cento. Si osserva che se da un lato appare elevato il numero di contratti ancora in essere, dall'altro lato gli importi impegnati nel periodo di riferimento appaiono esigui.

I contratti interessati da sospensioni sono 4, la motivazione della sospensione è per 2 contratti riconducibile ad interferenze di natura amministrativa, in un altro ad interferenze di natura tecnica e nell'ultimo ad avverse condizioni climatiche.

Per quanto concerne il numero di contratti interessati da ritardi[6], il dato è rilevabile, attraverso la banca dati Sitat, solo per i contratti chiusi e non per quelli in corso. Tale inadeguatezza del sistema informativo dovrebbe essere superata, al fine di non rendere inutile la rilevazione stessa. La tabella che segue mostra il dato in riferimento al quinquennio 2010-2014 solo per i contratti conclusi.

Tab. 7 - Numero di contratti chiusi di opere pubbliche o lavori interessati da ritardi.

Oggetto del contratto	Anno				
	2010	2011	2012	2013	2014
Opere e lavori pubblici	5	3	3	3	1

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

A proposito del sistema Sitat, nelle controdeduzioni, la Regione ha evidenziato che il sistema risponde alle specifiche normative ed ha finalità statistiche, e che è in corso di realizzazione un nuovo sistema informativo per la gestione integrata delle fasi del procedimento di appalto.

[6] La banca dati SITAT (Sistema Informativo telematico appalti della Toscana) consente di estrarre i ritardi segnalati solo per i contratti chiusi. Trattasi della banca dati dell'Osservatorio Regionale sui contratti pubblici che, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 163/06, del Capo II della l.r. n. 38/07 e del regolamento regionale n. 45/R del 2008, è il soggetto istituzionalmente deputato ad acquisire le informazioni dei procedimenti di gara e contrattuali che i responsabili unici dei procedimenti (RUP) delle stazioni appaltanti sono tenuti a fornire sulla base della suddetta normativa.

3. La programmazione regionale delle forniture e dei servizi

La normativa regionale[7] impone alla Giunta regionale di adottare, entro il 31 dicembre dell'anno precedente, il programma annuale dei contratti relativo all'acquisizione di forniture e di servizi, con esclusione delle spese in economia di importo inferiore ad euro 20.000 che non sono oggetto di programmazione.

Per espressa previsione normativa, il programma contiene l'elenco delle forniture e dei servizi di cui si prevede l'acquisizione nell'esercizio di riferimento, raggruppati per settori omogenei, internamente suddiviso a seconda che gli appalti da affidare rientrino o meno nelle soglie di applicazione delle normative europee, con l'indicazione dell'importo presunto e delle risorse finanziarie, dei tempi previsti per l'avvio della procedura e delle strutture competenti. Inoltre contiene l'elenco degli acquisti verdi e, in particolare, l'elenco delle forniture di beni realizzati con materiali riciclati di cui si prevede l'acquisizione. Il programma può essere oggetto di aggiornamento entro il 31 luglio dell'esercizio cui si riferisce (Regolamento emanato con D.P.G.R. 27 maggio 2008, n. 30/r e successive modifiche.)

La programmazione non ha effetti autorizzatori di spesa, ma valenza ricognitoria; proceduralmente il programma viene approvato all'esito della richiesta formulata a tutti i dirigenti di segnalare gli appalti di forniture e servizi dei quali è previsto l'affidamento nell'anno successivo (o, in sede di aggiornamento del programma, in riferimento al secondo semestre dell'anno in riferimento). I dirigenti sono autorizzati ad apportare, nel corso dell'esercizio, le variazioni non significative di oggetto, importo, nonché dei tempi di avvio della procedura contrattuale, che, poi, confluiscono nell'aggiornamento.

Per l'esercizio 2014 la Giunta ha provveduto alla suddetta programmazione, con deliberazione 23 dicembre 2013, n. 1154, poi oggetto di aggiornamento con deliberazione 21 luglio 2014, n. 598, che ha apportato variazioni a 31 contratti compresi nel programma 2014 e eliminato la previsione di affidamento di 7 contratti. Per effetto delle variazioni conseguenti all'aggiornamento, il numero di contratti programmati per l'anno 2014 passa da 144 a 201.

La tabella che segue mostra il numero delle forniture di beni programmate per l'esercizio 2014 e i relativi importi, suddivisi per tipologia di affidamento.

[7] Art. 51, l.r. 13 luglio 2007, n. 38, "Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro".

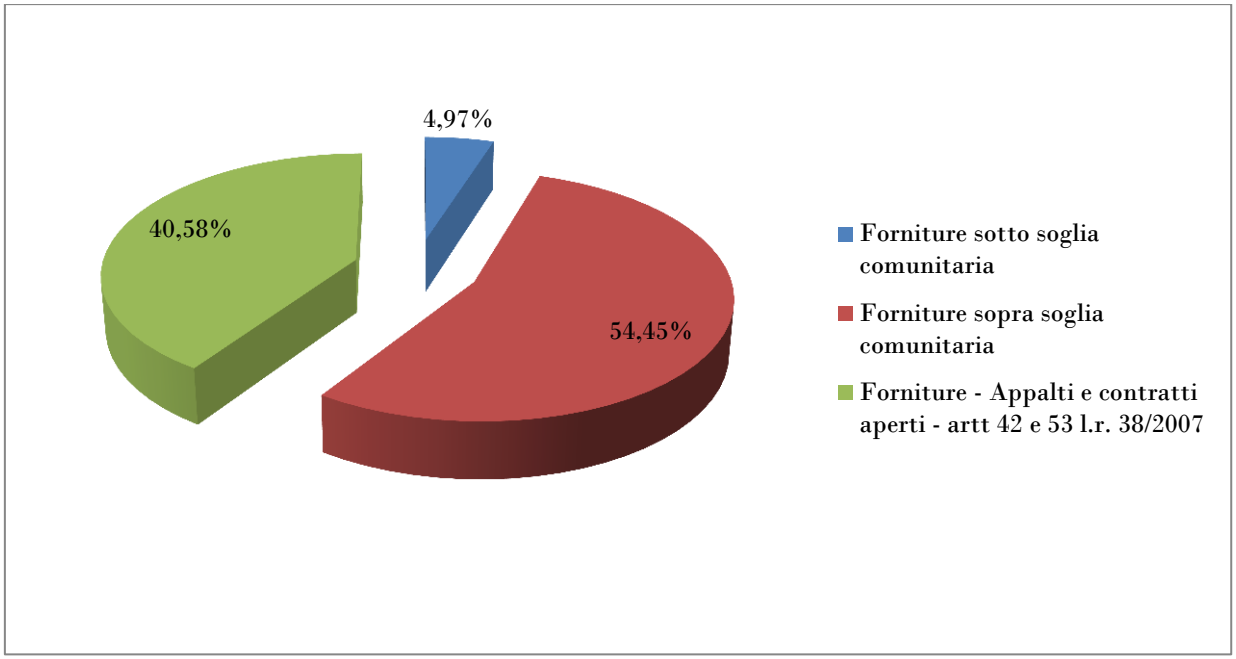
Tab. 8 - Forniture di beni programmate per il 2014. (in euro)

Tipo procedura	numero contratti	Importo presunto al netto IVA	Importo risorse finanziarie regionali inclusa IVA	Importo risorse finanziarie Stato/UE inclusa IVA	Importo risorse finanziarie altro inclusa IVA	Totale risorse (regionali + Stato/UE + Altro)
Forniture sotto soglia comunitaria	20	1.172.569	1.021.218	357.200		1.378.417,71
Forniture sopra soglia comunitaria	10	9.500.500	11.191.078	420.000		11.611.078,00
Forniture - Appalti e contratti aperti - artt 42 e 53 l.r. 38/2007*	4	7.140.000	8.340.000			8.340.000,00
Totale forniture	**34**	**17.813.069**	**20.552.296**	**777.200**	**0**	**21.329.495,71**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati allegati alle delibere di Giunta nn. 1154/2013 e 598/2014.
*Acquisti effettuati come centrale di committenza o per forniture di interesse generale.

La programmazione vede quindi una prevalenza di contratti per forniture sotto soglia comunitaria, mentre la maggior parte delle risorse sono destinate alle forniture sopra soglia comunitaria come da figura che segue.

Fig. 7 - Risorse programmate per forniture.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Per quanto concerne i servizi la tabella che segue mostra le modalità di affidamento e le risorse destinate.

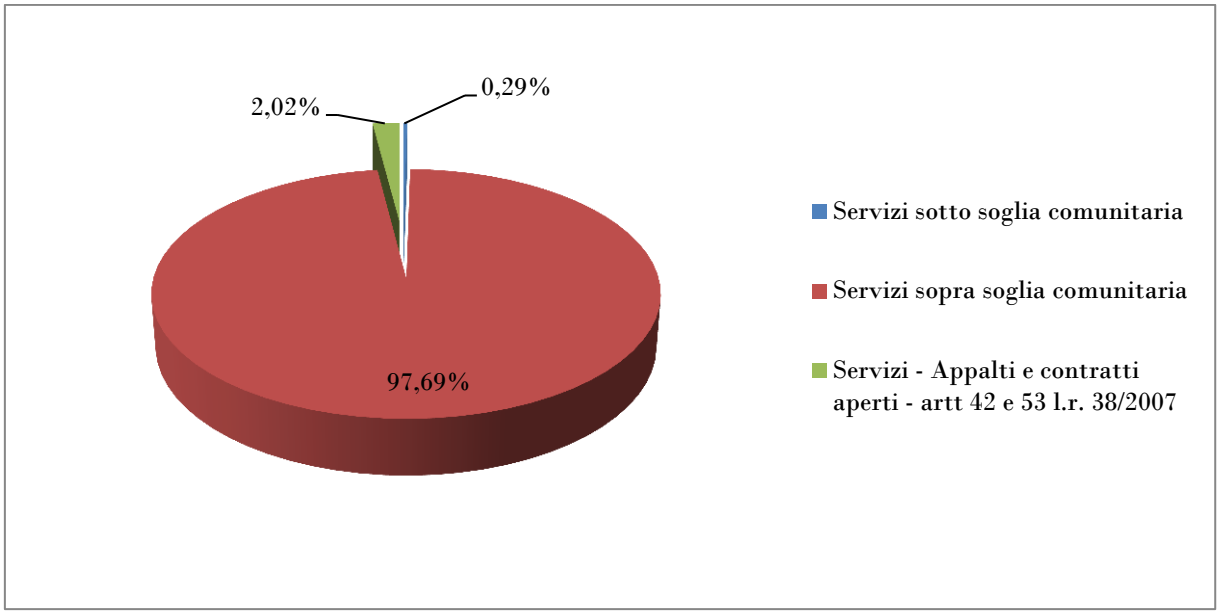
Tab. 9 - Servizi programmati per il 2014. (in euro)

Tipo procedura	numero contratti	Importo presunto al netto IVA	Importo risorse finanziarie regionali inclusa IVA	Importo risorse finanziarie Stato/UE inclusa IVA	Importo risorse finanziarie altro inclusa IVA	Totale risorse (regionali+ Stato/UE+ Altro)
Servizi sotto soglia comunitaria	131	7.700.975	6.776.168	2.295.280	234.784	9.306.232,34
Servizi sopra soglia comunitaria	27	2.070.248.202	2.265.533.616	13.299.822	152.183	2.278.985.620,40
Servizi - Appalti e contratti aperti - artt 42 e 53 l.r. 38/2007*	9	43.719.417	46.854.935	139.600	6.028.554	53.023.089,27
Totale servizi	**167**	**2.121.668.594**	**2.319.164.719**	**15.734.702**	**6.415.521**	**2.341.314.942,01**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati allegati alle delibere di Giunta nn. 1154/2013 e 598/2014.
*Acquisti effettuati come centrale di committenza o per forniture di interesse generale.

I servizi sotto soglia risultano essere in un numero maggiore, ma la maggior parte delle risorse sono destinate nei servizi sopra soglia comunitaria, come da figura che segue.

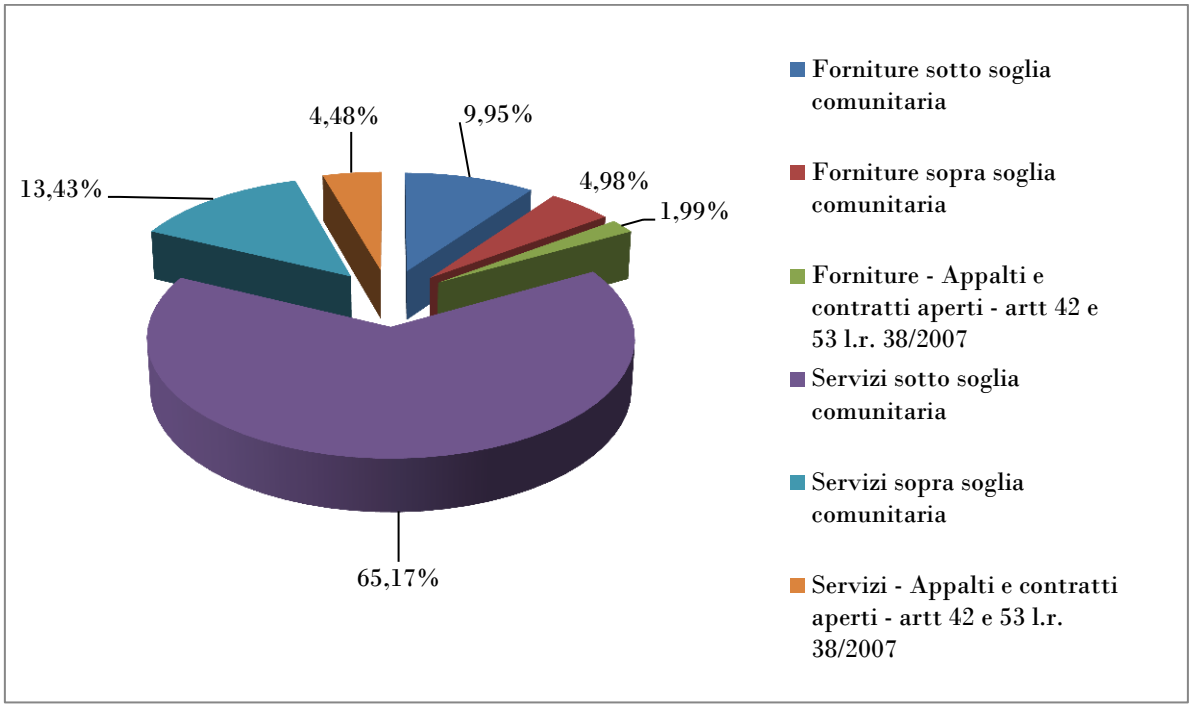
Fig. 8 - Risorse programmate per servizi.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Analizzando il dato complessivamente, la programmazione per l'anno 2014 vede una prevalenza di affidamenti di servizi sotto soglia comunitaria che costituisce, in percentuale, il 65 per cento del numero degli atti complessivi, come dalla figura che segue.

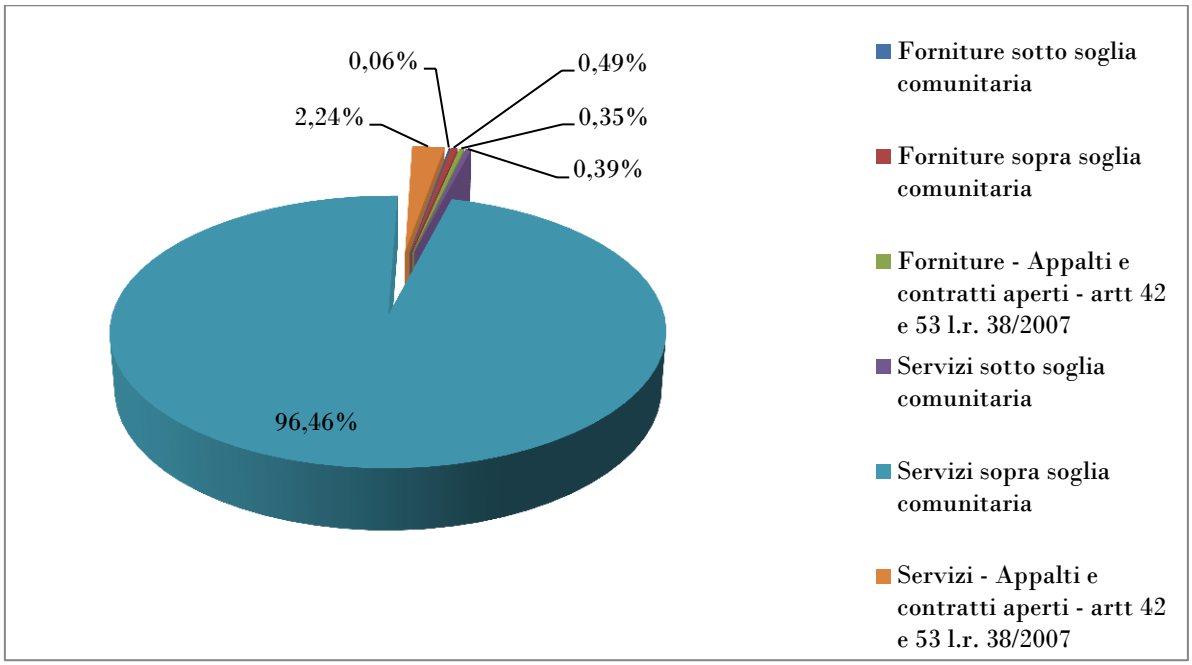
Fig. 9 - Forniture e servizi programmati per numero di atti.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Ugualmente, l'insieme delle risorse finanziarie (cioè di provenienza regionale, statale, comunitaria e altro) sono prevalentemente destinate al finanziamento dei servizi sopra soglia comunitaria, come da figura che segue.

Fig. 10 - Forniture e servizi per risorse complessive.

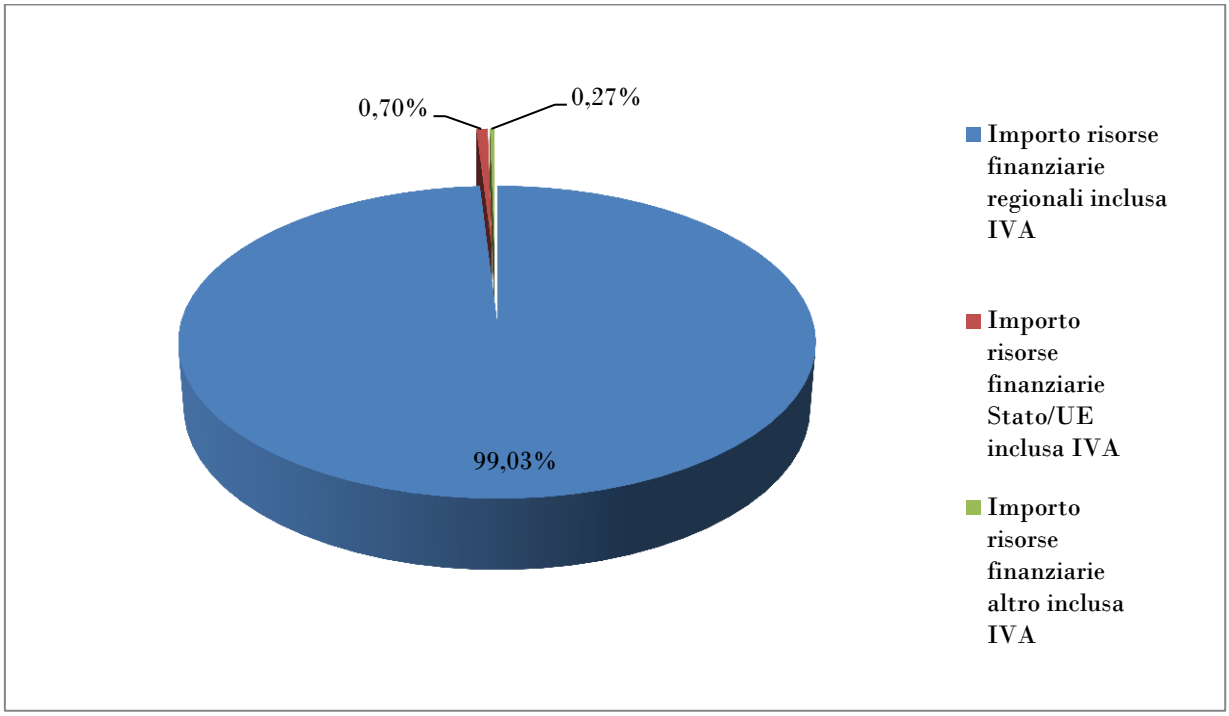


Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Tra i servizi sopra soglia comunitaria oggetto di programmazione 2014, si annoverano: il servizio di trasporto pubblico ferroviario regionale (per 2.250 milioni), la realizzazione e gestione impianti finalizzata alla bonifica del sito inquinato di Montescudaio (per poco più di 2 milioni), i servizi di supporto al *contact center* della mobilità e al numero verde per la gestione delle segnalazioni degli utenti del Tpl della Regione e delle correlate attività di ispezione e vigilanza (per circa 1,3 milioni).

Nel raffronto delle risorse complessive da utilizzare, si evince la netta prevalenza di risorse regionali rispetto alle altre fonti di finanziamento le quali, complessivamente, non raggiungono l'1 per cento del totale, come da figura che segue.

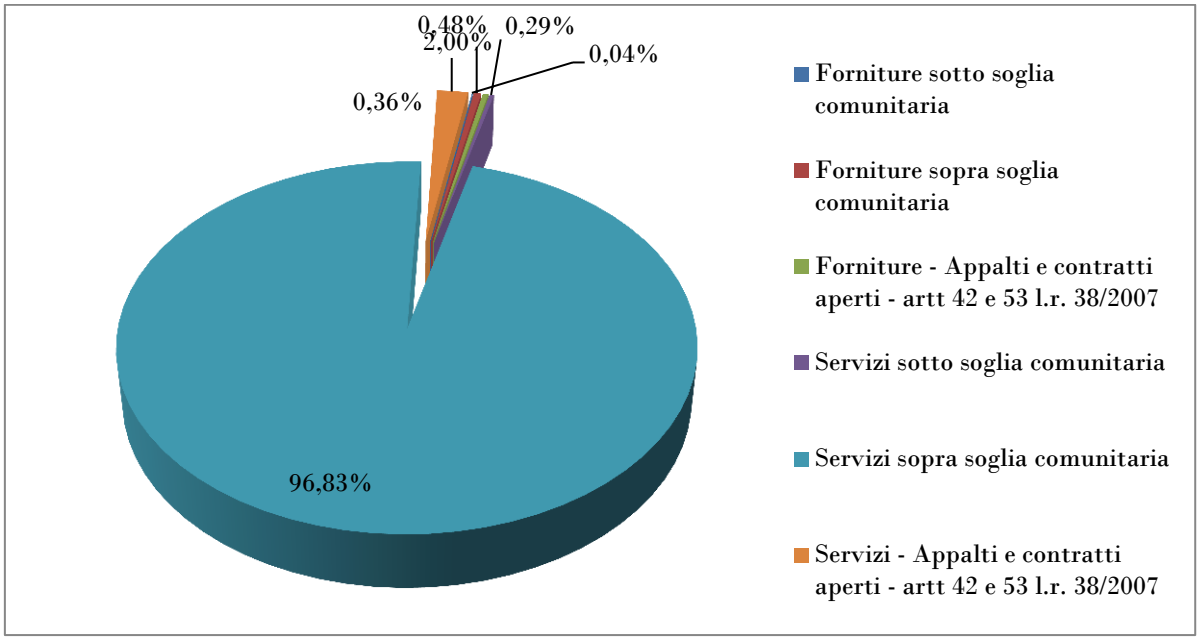
Fig. 11 - Risorse programmate per tipologia di finanziamento per forniture e servizi.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Pertanto, soffermandosi sul dato delle sole risorse impegnate dalla Regione, si nota che la maggior parte delle risorse regionali (il 96,83 per cento), in linea con il dato delle risorse complessive, viene destinata all'affidamento di servizi sopra soglia comunitaria, come da figura che segue.

Fig. 12 - Forniture e servizi programmati per risorse regionali.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

3.1. L'attuazione del programma delle forniture e dei servizi

Ricordando che il programma delle forniture e dei servizi riguarda solo le procedure di affidamento il cui importo supera i 20.000 euro (al di sotto di questo importo gli affidamenti non sono oggetto di programmazione), i paragrafi che seguono evidenziano l'attuazione del programma, trattando separatamente le forniture di beni e dei servizi.

3.1.1. L'attuazione del programma delle forniture di beni

La tabella che segue evidenzia, per le forniture di beni sotto soglia comunitaria, il numero di procedure adottate nel 2014, gli importi complessivi di aggiudicazione, gli impegni e i pagamenti a valere sul rendiconto 2014. Si rileva una ridotta percentuale, pari al 45,41 per cento, dei pagamenti rispetto agli impegni di bilancio.

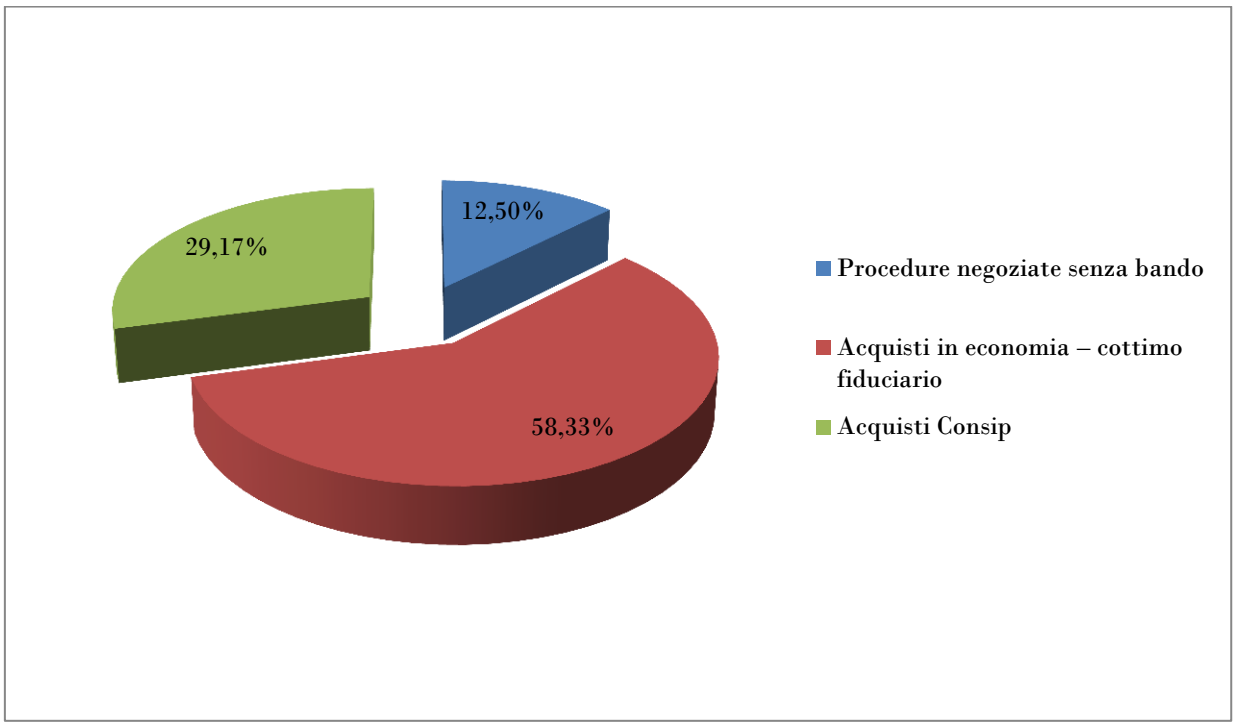
Tab. 10 - Beni sotto soglia - procedure adottate. (in euro)

Modalità di scelta del contraente	N. procedure concluse nel 2014	Importi complessivi	Impegni	Pagamenti
Procedure negoziate senza bando	3	163.075,00	116.275,00	-
Acquisti in economia – cottimo fiduciario	14	200.243,50	186.463,47	73.314,06
Acquisti Consip	7	218.000,00	201.410,96	155.644,04
Totale acquisti	**24**	**581.318,50**	**504.149,43**	**228.958,10**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La figura che segue mostra come il numero maggiore di procedure concluse inerenti le forniture di beni sotto soglia comunitaria riguardi gli acquisti in economia - cottimo fiduciario che rappresentano il 58,33 per cento del totale degli affidamenti con un importo medio di circa 14 mila euro.

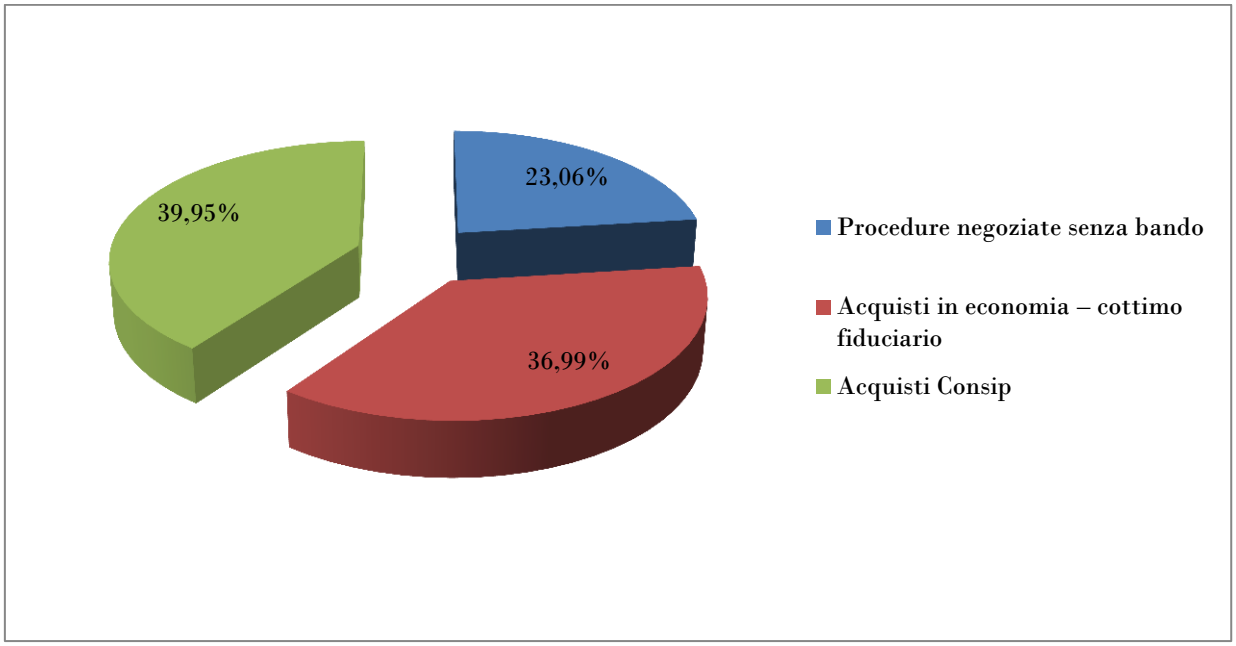
Fig. 13 - Numero di affidamenti di forniture di beni sotto soglia suddivisi per tipologia di affidamento.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Il rapporto tra risorse impegnate e procedure di scelta del contraente è evidenziato dalla tabella che segue, che evidenzia, per le forniture di beni sotto soglia comunitaria, come la maggior parte delle risorse è impegnata per gli acquisti mediante convenzione Consip, con una percentuale solo leggermente superiore (39,95) rispetto agli acquisti in economia (36,99).

Fig. 14 - Impegni 2014 per forniture di beni sotto soglia suddivisi per tipologia di affidamento.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Le forniture sopra soglia comunitaria sono evidenziate nella tabella successiva con numero di procedure adottate nel 2014, importi complessivi di aggiudicazione, impegni e pagamenti a valere sul rendiconto 2014. Anche per questa tipologia di spesa si nota una percentuale ridotta di pagamenti su impegni, attestata al 40,28 per cento, in linea con la percentuale sopra rilevata per le forniture sotto soglia comunitaria.

Tab. 11 - Beni sopra soglia - procedure adottate. (in euro)

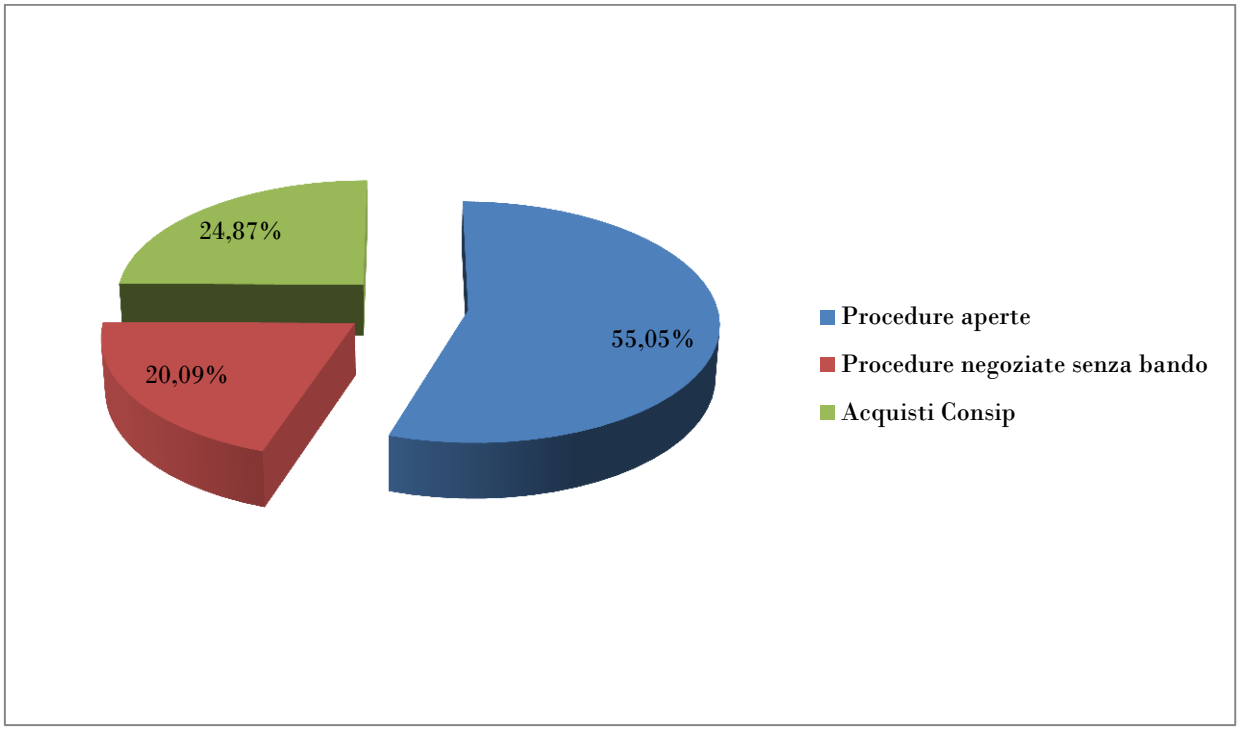
Modalità di scelta del contraente	N. procedure concluse nel 2014	Importi complessivi	Impegni	Pagamenti
Procedure aperte	3	2.237.450,00	1.160.398,15	207.889,47
Procedure negoziate senza bando	3	1.145.549,66	423.452,22	258.060,47
Acquisti Consip	1	2.414.160,00	524.160,00	383.300,73
Totale acquisti	**7**	**5.797.208,46**	**2.108.010,37**	**849.250,67**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Il numero di procedure concluse è 7, suddiviso tra le diverse tipologie di affidamento utilizzate, sono utilizzate in numero equivalente gli affidamenti mediante procedure aperte e negoziate senza bando.

In termini finanziari è invece prevalente l'affidamento mediante procedure aperte, come da figura che segue.

Fig. 15 - Impegni 2014 per forniture di beni sopra soglia suddivisi per tipologia di affidamento.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La tabella che segue mostra l'affidamento delle forniture di beni nel complesso, sia sotto che sopra soglia, suddiviso per le diverse direzioni generali regionali.

Tab. 12 - Affidamento di beni per Direzioni generali. (in euro)

Modalità di scelta del contraente	Numero procedure concluse nel 2014	Direzione generale diritti di cittadinanza e coesione sociale	Direzione generale organizzazione	Direzione generale governo del territorio	Direzione generale competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze	Direzione generale politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale	Direzione generale politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici
Procedure aperte	**3**				1	1	1
Procedure negoziate senza bando	**6**		2		4		
Acquisti in economia – cottimo fiduciario	**14**	1	10	1	2		
Acquisti Consip	**8**		8				
Totale acquisti	**31**	1	20	1	7	1	1
IMPEGNI	**2.612.159,80**	**3.000,00**	**1.120.634,79**	**48.787,80**	**548.339,06**	**528.798,15**	**362.600,00**
PAGAMENTI	**1.078.208,78**	**-**	**742.446,05**	**48.787,80**	**286.974,93**	**-**	**-**

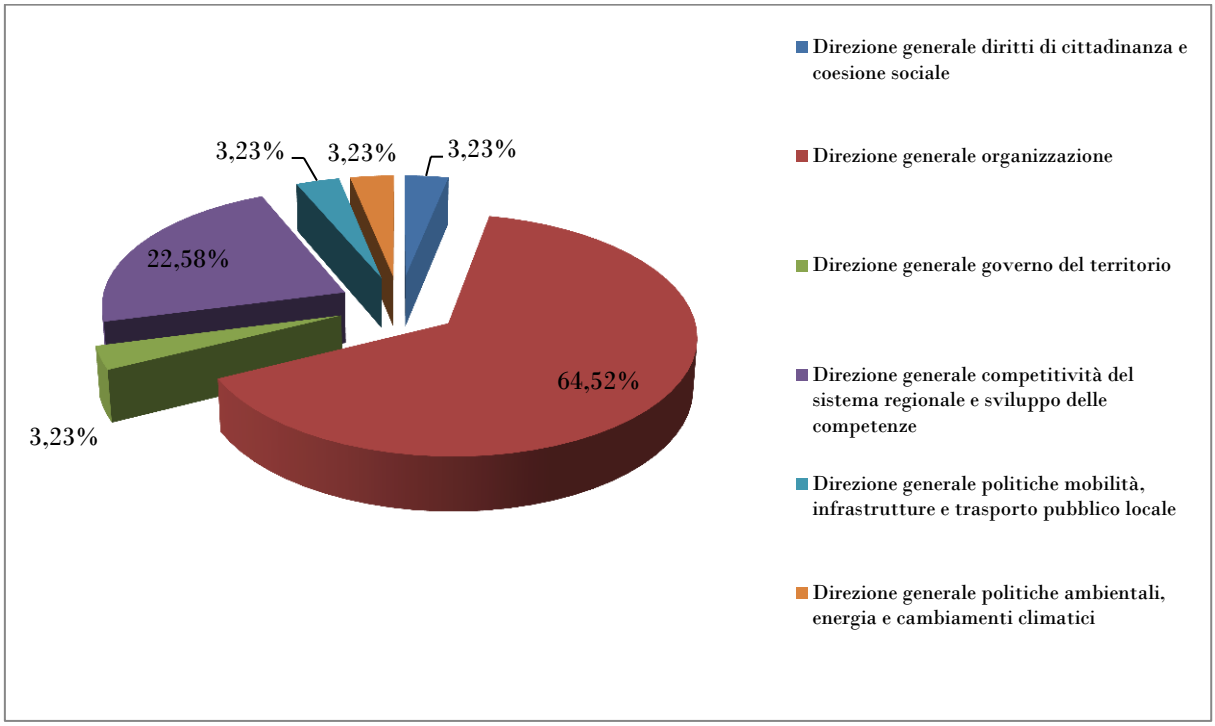
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Come si può notare, prevale la Direzione generale organizzazione, sia per quanto concerne il numero di atti che gli importi degli impegni di spesa 2014, in ragione del fatto che in essa sono presenti i servizi più rilevanti ai fini dell'attività negoziale.

Delle 34 procedure previste nella programmazione, ne sono state attuate 31; in termini finanziari la programmazione prevedeva una spesa di 21,32 milioni, risultano impegnati nell'esercizio 2014, circa 2,61 milioni (poco più del 12 per cento). Le cause di tale rilevante discrasia tra programmazione e attuazione sono attribuite dalla Regione, nelle controdeduzioni, alla circostanza che alcune procedure hanno impegni pluriennali e che altre sono state effettuate nel 2014 ma non ancora impegnate e contrattualizzate nella stessa annualità.

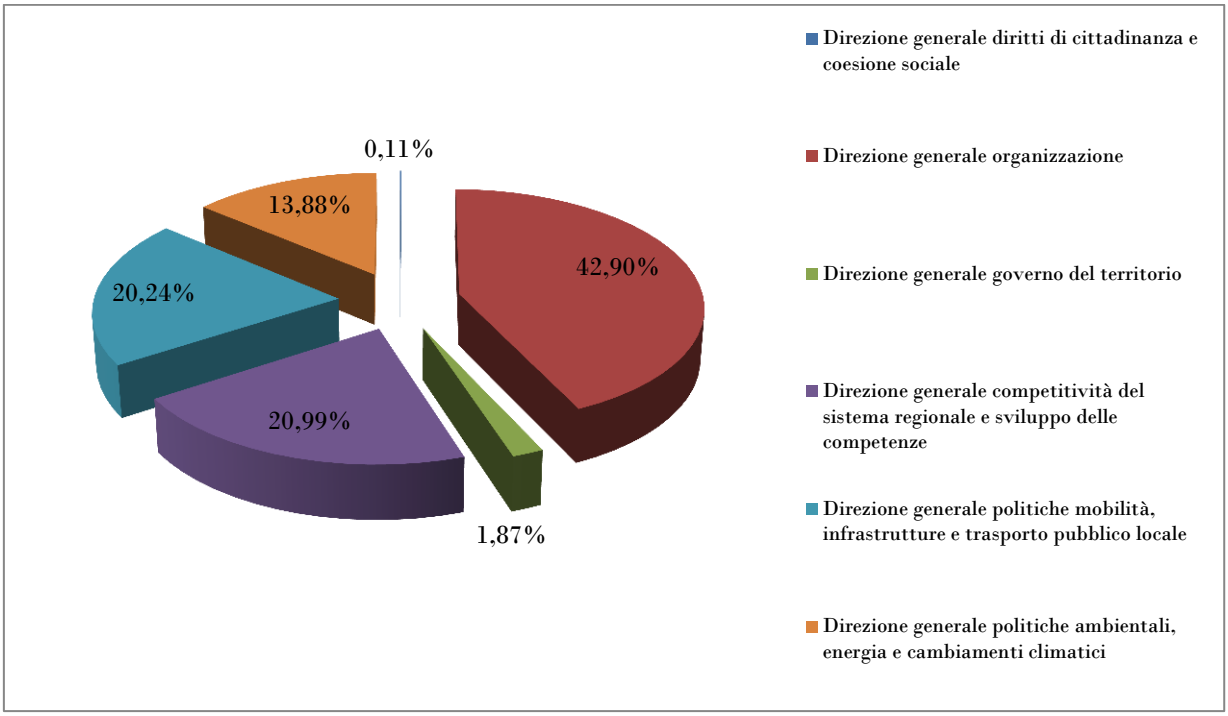
Le figure che seguono mostrano il raffronto tra le diverse direzioni generali.

Fig. 16 - Numero forniture beni sup. a 20.000 euro suddivisi per direzioni generali.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Fig. 17 - Impegni 2014 per forniture e beni sup. a 20.000 euro suddivisi per direzioni generali.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

3.1.2. L'attuazione del programma in riferimento ai servizi

Per quanto concerne l'affidamento di servizi, la tabella che segue mostra, per i servizi sotto soglia comunitaria, il numero di procedure concluse, gli importi complessivi, gli impegni e i pagamenti relativi al rendiconto 2014. Anche in questo caso la percentuale di pagamenti su impegni si attesta su un valore inferiore al cinquanta per cento (48,09 per cento).

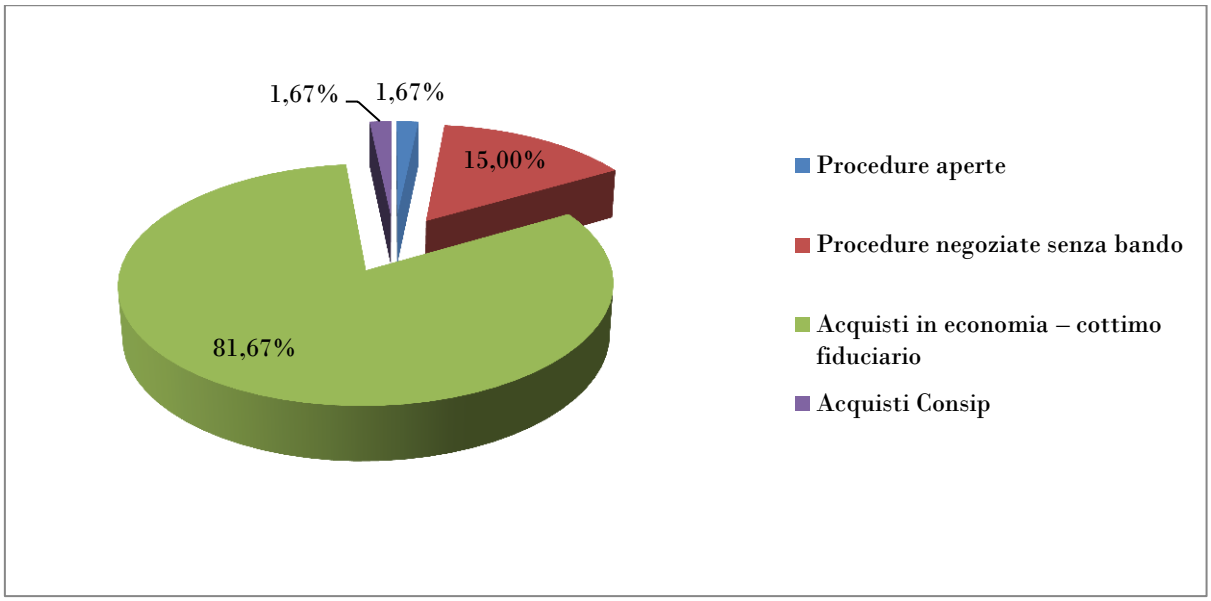
Tab. 13 - Servizi sotto soglia - procedure adottate. (in euro)

Modalità di scelta del contraente	N. procedure concluse nel 2014	Importi complessivi	Impegni	Pagamenti
Procedure aperte	2	208.800,64	52.948,39	-
Procedure negoziate senza bando	18	1.520.666,79	1.109.495,07	423.015,26
Acquisti in economia – cottimo fiduciario	98	3.625.999,02	3.025.678,45	1.577.331,04
Acquisti Consip	2	85.268,76	52.589,32	39.366,50
Totale acquisti	**120**	**5.440.735,21**	**4.240.711,23**	**2.039.712,80**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Gli acquisti in economia - cottimo fiduciario sono prevalenti sia per numero di procedure concluse che per quantità di risorse finanziarie impegnate, come da figure che seguono. L'importo medio dei servizi acquisiti è di circa 37 mila euro.

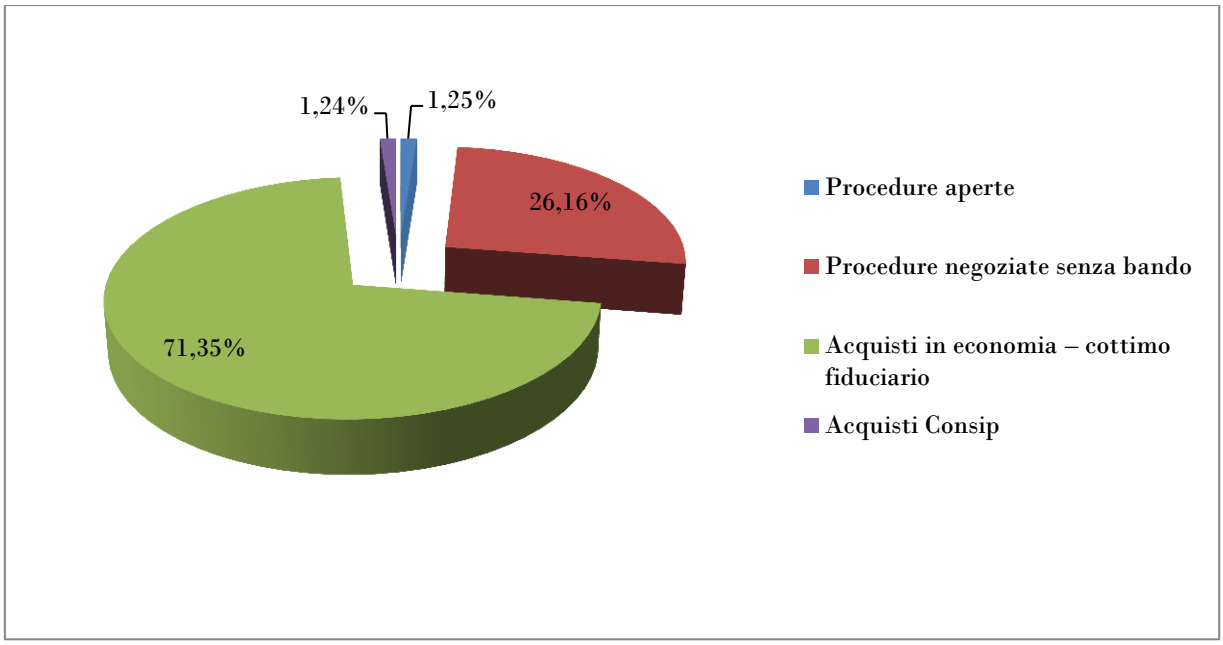
Fig. 18 - Numero procedure per servizi sotto soglia suddivise per tipologia di affidamento.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Anche in termini finanziari, oltre il settanta per cento delle risorse è impegnato per acquisti in economia – cottimo fiduciario.

Fig. 19 - Impegni 2014 per servizi sotto soglia suddivisi per tipologia di affidamento.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Per i servizi sopra soglia, il numero di procedure concluse, gli importi complessivi di gara, gli impegni e i pagamenti di cui al rendiconto 2014 sono evidenziati nella tabella seguente. La percentuale dei pagamenti sugli impegni è piuttosto bassa (34,13 per cento) ed evidenzia ancora una volta una costante negativa già sottolineata anche per le altre

tipologie di affidamento sia di beni che di servizi, forse attribuibile a lentezze nei passaggi dalla fase assegnazione del servizio a quella di avvio dello stesso .

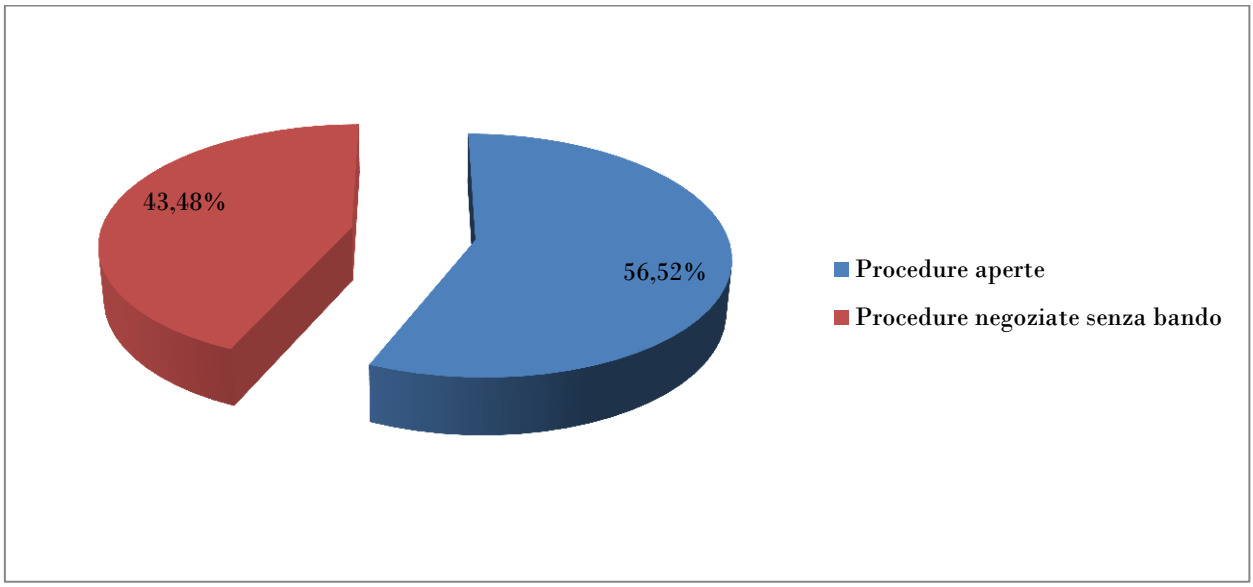
Tab. 14 - Servizi sopra soglia - procedure adottate. (in euro)

Modalità di scelta del contraente	N. procedure concluse nel 2014	Importi complessivi	Impegni	Pagamenti
Procedure aperte	13	27.731.253,60	3.967.592,45	880.621,84
Procedure negoziate senza bando	10	4.639.995,94	2.558.751,64	1.217.650,33
Totale acquisti	**23**	**38.168.458,00**	**8.634.354,46**	**2.947.522,84**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

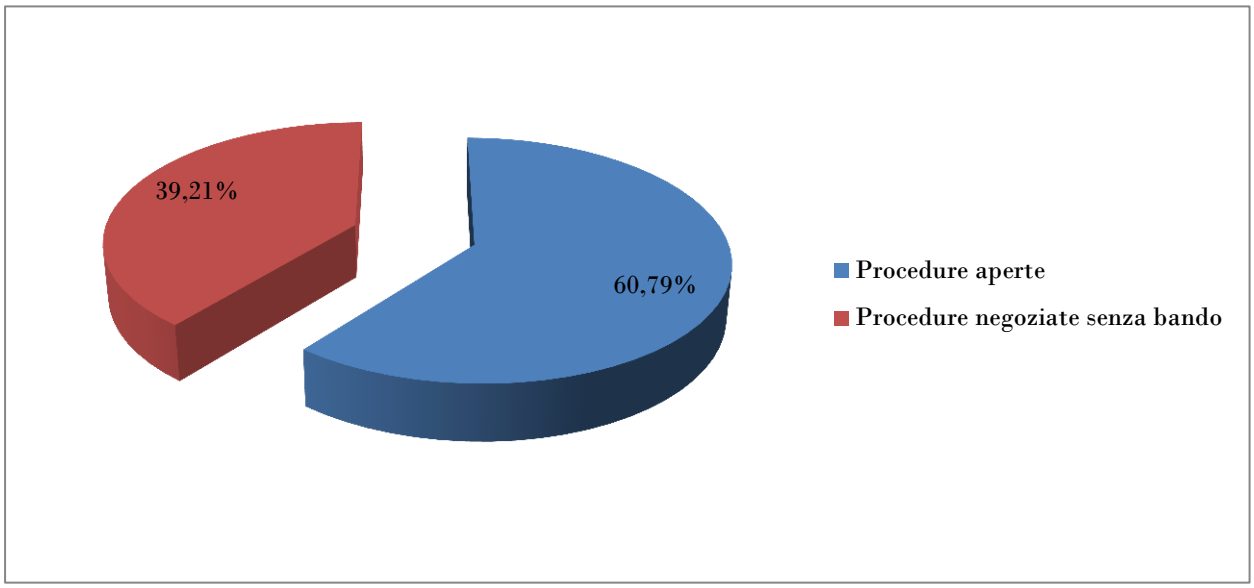
Le tipologie di affidamento utilizzate sono due - procedura aperta e procedura negoziata senza bando -, con prevalenza della prima sia per il numero di atti che per la quantità di risorse impegnate, come mostrano le due figure successive.

Fig. 20 - Numero procedure per servizi sopra soglia suddivise per tipologia di affidamento.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Fig. 21 - Impegni 2014 per servizi sopra soglia suddivisi per tipologia di affidamento.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La tabella che segue mostra l'affidamento di servizi, oggetto di programmazione, suddiviso per le diverse direzioni generali regionali.

Tab. 15 - Servizi programmati suddivisi per direzioni generali. (in euro)

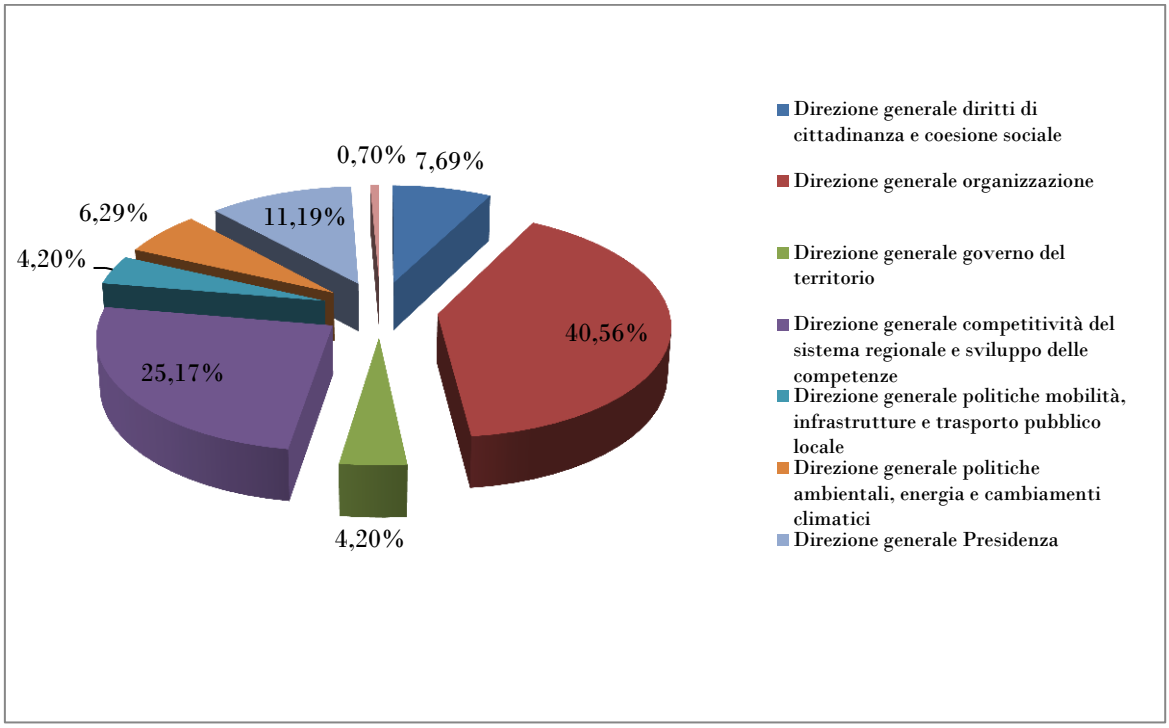
Modalità di scelta del contraente	Numero procedure concluse nel 2014	Direzione generale diritti di cittadinanza e coesione sociale	Direzione generale organizzazione	Direzione generale governo del territorio	Direzione generale competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze	Direzione generale politiche mobilità, infrastruttur e e trasporto pubblico locale	Direzione generale politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici	Direzione generale presidenza	Direzione generale avvocatura
Procedure aperte	15		10		3	1	1		
Procedure negoziate senza bando	28		14		4		2	8	
Acquisti in economia – cottimo fiduciario	98	11	32	6	29	5	6	8	1
Acquisti Consip	2		2						
Totale acquisti	143	11	58	6	36	6	9	16	1
IMPEGNI	**10.767.055,32**	**342.543,08**	**4.212.503,24**	**217.156,20**	**3.819.353,88**	**172.860,98**	**1.011.604,89**	**990984,25**	**48,8**
PAGAMENTI	**4.137.984,97**	**162.677,29**	**1.948.331,51**	**112.132,04**	**838.238,35**	**88.281,88**	**625.724,79**	**362550,31**	**48,8**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La Direzione generale organizzazione e la Direzione generale competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze sono i due settori che hanno adottato il maggior numero di affidamenti con la maggior parte delle risorse regionali.

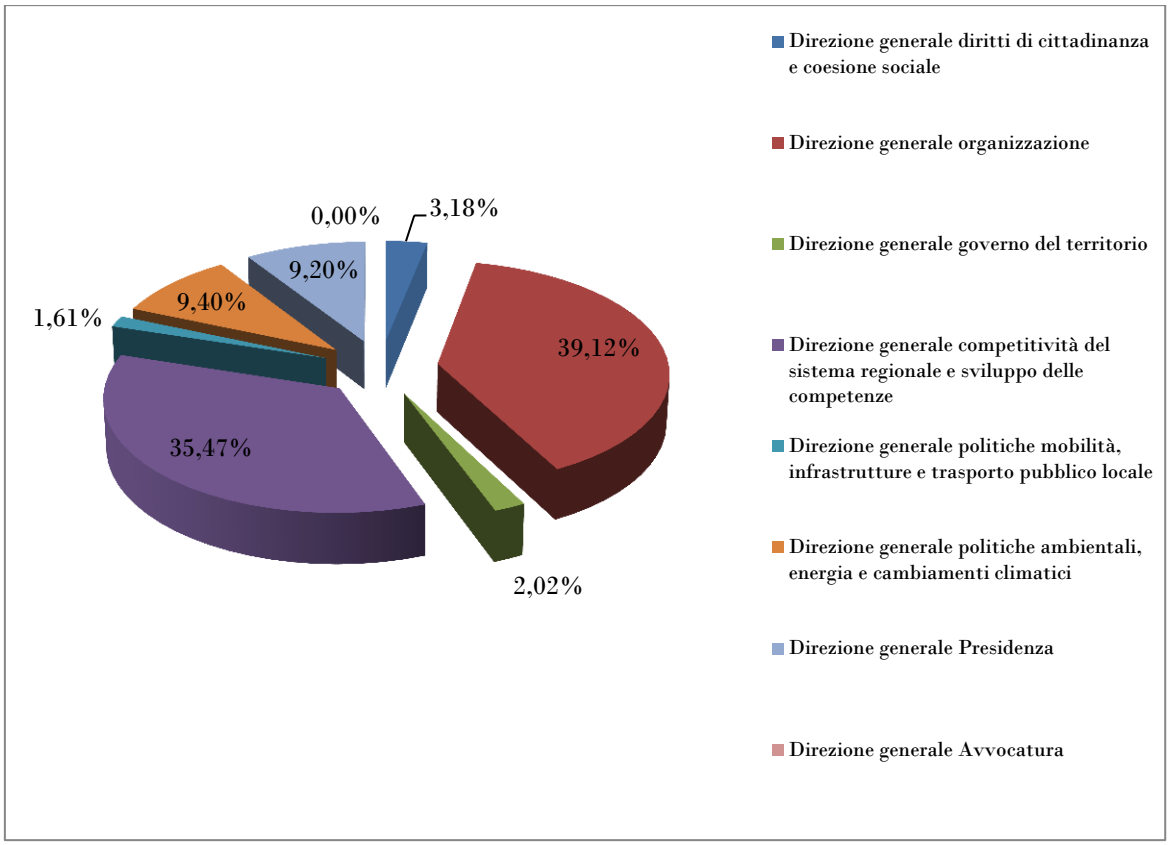
Le figure che seguono mostrano la divisione percentuale tra le diverse direzioni generali sia in riferimento al numero di procedure di affidamento che all'impegno di spesa.

Fig. 22 - Numero procedure per servizi suddivisi per direzioni generali.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Fig. 23 - Impegni 2014 per servizi suddivisi per direzione generale.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

3.2. Le forniture di beni e servizi non oggetto di programmazione

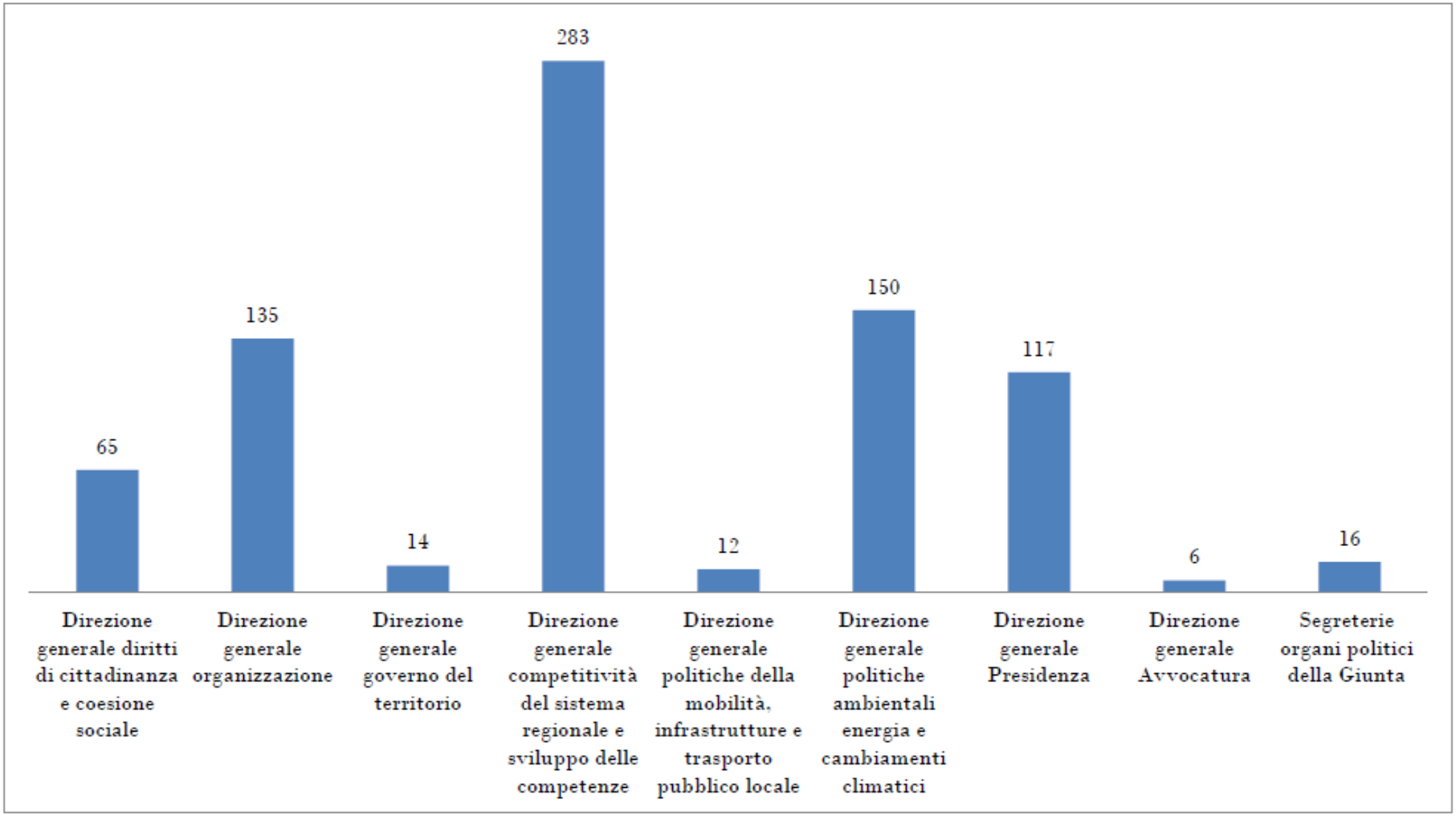
Le forniture di beni e l'affidamento di servizi di importo inferiore a 20.000 euro non sono oggetto di programmazione.

Il numero complessivo di procedure concluse nell'anno 2014 per affidamenti in economia - cottimo fiduciario è 798.

L'importo complessivo di tali affidamenti nel 2014 è di 5.939.237 euro, l'impegno di spesa ammonta ad euro 5.118.879,21, mentre i pagamenti eseguiti nel medesimo esercizio a 2.786.563,93 euro, percentualmente pari al 54,43 per cento degli impegni.

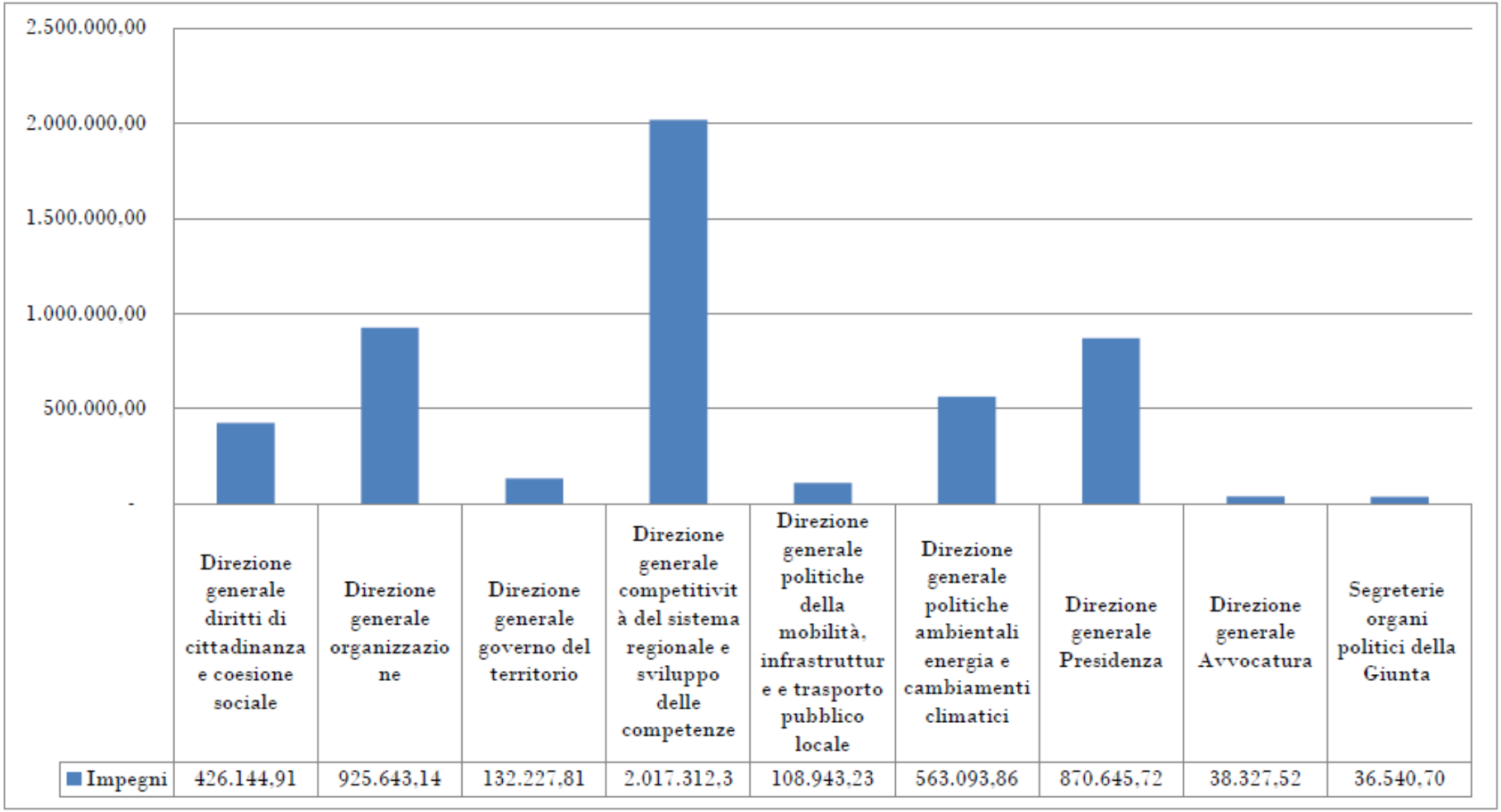
Le figure che seguono mostrano la divisione per direzioni generali sia del numero di procedure per forniture e servizi che per impegni di spesa corrispondenti.

Fig. 24 - Numero procedure beni e servizi inf. 20.000 euro suddivisi per direzioni generali.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Fig. 25 - Impegni 2014 per forniture e servizi inf. a 20.000 euro suddivisi per direzioni generali.



	Direzione generale diritti di cittadinanza e coesione sociale	Direzione generale organizzazione	Direzione generale governo del territorio	Direzione generale competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze	Direzione generale politiche della mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale	Direzione generale politiche ambientali energia e cambiamenti climatici	Direzione generale Presidenza	Direzione generale Avvocatura	Segreterie organi politici della Giunta
Impegni	426.144,91	925.643,14	132.227,81	2.017.312,3	108.943,23	563.093,86	870.645,72	38.327,52	36.540,70

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La Direzione generale competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze risulta essere quella con il maggior numero di procedure affidate e, conseguentemente, di spesa impegnata. In sede di istruttoria la Regione Toscana ha anche trasmesso l'elenco degli atti di affidamento, con indicazione dell'oggetto e della direzione generale competente. Dall'elenco si è rilevata la presenza di affidamenti ripetuti aventi oggetto analogo (si pensi ai servizi di pubblicazione o spazi pubblicitari) o riferiti alla medesima attività[8], che, in un ottica anche di efficienza organizzativa, potrebbero essere oggetto di gare unitarie, anche per evitare il rischio di frazionamenti artificiosi, con sicuri risparmi nella gestione dei servizi e nell'acquisizione di forniture di beni.

Il ricorso ad acquisizioni sotto i 20.000 euro (5,93 milioni) appare molto rilevante, sia in termini di numero di procedure che di importo, quasi pari al totale degli acquisti di beni e servizi sotto soglia oggetto di programmazione (6,25 milioni).

3.3. L'acquisizione di beni e servizi per strategie e l'andamento dell'attività contrattuale (ritardi, proroghe e sospensioni)

Analizzando tutti i contratti di servizi e forniture relativi all'esercizio 2014, la tabella che segue mostra per strategie e funzioni obiettivo gli impegni e i pagamenti.

[8] Si pensi alle procedure collegate all'attuazione dei programmi: Feasr, Por Creo Pesr, Por Creo Fse, Por. Ob. 2 Fse. Queste presentano tanti atti con medesimo oggetto (pubblicità, stampe, *gadget*).

Tab. 16 - Acquisto di beni e servizi 2014 per funzione obiettivo. (in euro)

Strategia	Funzione obiettivo	Impegni	Pagamenti
Istituzionale	Sviluppo sistema autonomie locali e difesa del cittadino	460.927,86	382.875,53
	Attività internazionale	159.144,12	79.676,98
	Attività istituzionale	1.625.270,00	945.762,89
	Sviluppo organizzazione regionale	948.996,50	246.172,78
Territoriale	Modernizzazione delle infrastrutture	115.737,70	60.374,38
	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	78.019,00	23.149,50
	Attività generali per il territorio	872.866,92	174.907,27
Ambientale	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	1.245.995,97	249.862,73
	Attività generali per l'ambiente	841.302,34	589.224,38
Economica	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	993.446,80	647.625,83
	Innovazione imprenditoriale e svilup. compatibile territorio rurale	951.267,05	396.364,30
	Attività turistiche commerciali e termali	162.351,99	-
	Svil. compatibile, qualif. e innovaz. industria e artigianato	288.711,06	93.972,44
	Tutela della fauna - itticoltura - caccia e pesca	24.484,32	13.249,95
Sociale	Sistema e strutture sociali	184.279,79	92.476,46
	Servizi sociali	55.571,00	55.571,00
	Strutture e organizzazione del sistema sanitario	644.984,03	233.812,87
	Programmi di sviluppo dei servizi	188.306,18	139.286,58
Culturale e formativa	Promozione sistema integrato istruzione formazione- lavoro	573.001,00	160.499,13
	Qualità dei servizi sportivi e di tempo libero	46.700,60	26.693,60
	Tutela e valorizzazione della cultura	356.206,89	129.437,23
Amministrazione regionale	Organizzazione degli uffici regionali	5.099.445,31	3.165.520,62
	Gestione finanziaria e patrimoniale	2.520.380,46	45.818,63
	Somme non attribuibili	60.697,44	50.422,60
Totale		**18.498.094,33**	**8.002.757,68**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La figura che segue evidenzia gli impegni di spesa suddivisi tra le strategie e funzioni obiettivo, la funzione obiettivo "Organizzazione degli uffici regionali" all'interno della strategia "Amministrazione regionale" risulta essere quella con il maggiore impegno di spesa.

Superano l'importo di un milione di euro anche le funzioni obiettivo "Attività istituzionale", "Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti" e "Gestione finanziaria e patrimoniale".

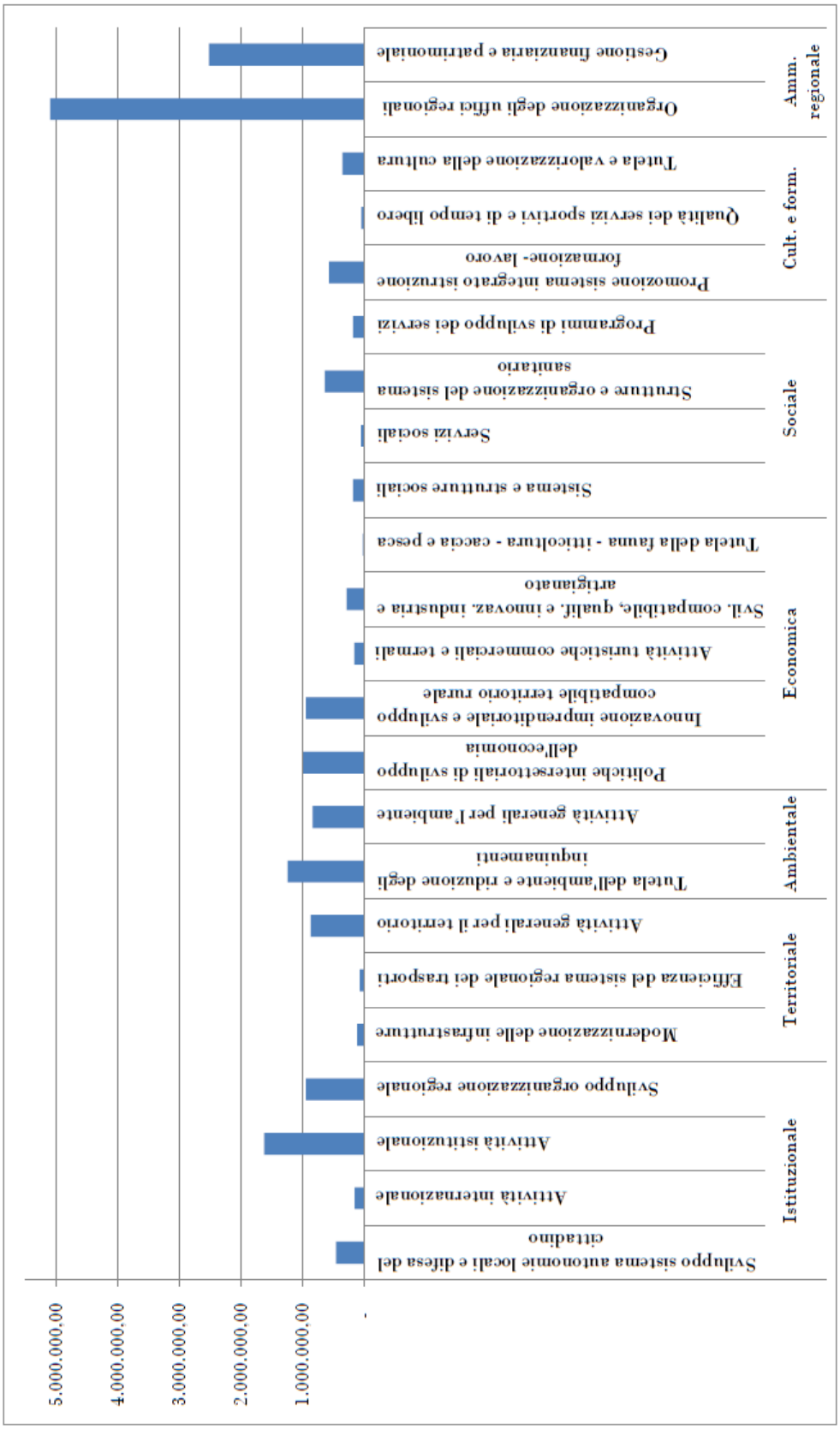


Fig. 26 – Acquisto di beni e di servizi suddiviso per funzioni obiettivo – impegni 2014.

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La riclassificazione economica delle funzioni obiettivo (voce: 10300 - acquisto di beni e prestazioni di servizi) allegata al conto consuntivo 2014 presenta i valori, nella tabella di seguito riportati. La notevole differenza di importo tra le due rappresentazioni per funzioni obiettivo è dovuta all'inclusione, nel quadro allegato al rendiconto, delle voci di spesa oggetto di trasferimento ad altri soggetti ed in particolare dalle voci di spesa legate alla spesa per trasporto pubblico sia sul ferro che su gomma (la differenza principale si annovera infatti nella strategia territoriale).

Tab. 17 - Acquisto di beni e servizi per funzione obiettivo dal conto del bilancio. (in euro)

Strategia	Funzione obiettivo	Impegni	Pagamenti
Istituzionale	Sviluppo sistema autonomie locali e difesa del cittadino	3.983.576,93	3.739.786,09
	Attività internazionale	991.831,59	1.192.091,59
	Attività istituzionale	3.428.192,34	3.159.296,61
	Sviluppo organizzazione regionale	4.101.915,31	3.556.000,25
Territoriale	Modernizzazione delle infrastrutture	133.142,46	208.284,46
	Efficienza del sistema regionale dei trasporti	285.607.386,86	315.476.254,29
	Sistema abitativo e riqualificazione urbana	2.686,24	2.686,75
	Attività generali per il territorio	703.695,24	679.231,02
Ambientale	Recupero e valorizzazione delle risorse naturali ambientali	658.314,46	0
	Tutela dell'ambiente e riduzione degli inquinamenti	2.542.679,28	1.944.250,48
	Attività generali per l'ambiente	978.052,37	1.305.523,98
Economica	Politiche intersettoriali di sviluppo dell'economia	6.272.475,11	5.901.549,08
	Politiche per l'innovazione imprenditoriale e per lo sviluppo compatibile del territorio rurale, agricolo e forestale	2.573.755,97	3.790.541,23
	Attività turistiche commerciali e termali	38.178,66	53.541,06
	Svil. compatibile, qualif. e innovaz. industria e artigianato	45.000	16.304,63
	Tutela della fauna - itticoltura - caccia e pesca	151.934,95	165.304,63
Sociale	Azioni rivolte a garantire l'accessibilità ai servizi del cittadino	1.799.999,99	868.150,47
	Sistema e strutture sociali	331.718,60	300.031,49
	Servizi sociali	168.571	110.192,56
	Strutture e organizzazione del sistema sanitario	10.734.624,53	9.582.843,89
	Programmi di sviluppo dei servizi	12.591.471,09	12.907.025,74
Culturale e formativa	Promozione sistema integrato istruzione formazione- lavoro	5.513.744,18	5.437.869,01
	Qualità dei servizi sportivi e di tempo libero	46.700,60	26.693,60
	Tutela e valorizzazione della cultura	537.597,97	387.549,37
Amministrazione regionale	Organizzazione degli uffici regionali	16.215.058,20	15.500.411,61
	Gestione finanziaria e patrimoniale	10.507.346,24	8.783.984,87
	Somme non attribuibili	154.441,23	512.012,02
Totale		**370.814.091,91**	**395.607.971,46**

Fonte: riclassificazione economica delle funzioni obiettivo - Rendiconto 2014 Regione Toscana.

Analizzando il numero complessivo di contratti stipulati dal 2010 al 2014 ancora in corso di esecuzione, come da tabella che segue, si nota come solo l'acquisto di servizi sia stato oggetto di sospensioni (in 2 casi) e proroghe (3 casi).

Tab. 18 - Beni e servizi - Procedure ancora in corso al 31 dicembre 2014. (in euro)

Oggetto del contratto	N. contratti stipulati dall'anno 2010 ancora in essere	Numero contratti per anno di stipulazione				Impegni dalla data di stipula al 31/12/2014	Pagamenti dalla data di stipula al 31/12/2014	Numero contratti interessati da sospensioni	Numero contratti prorogati
		2010	2011	2012	2013				
Acquisto di beni	14	6	3	1	4	103.540,00	103.181,50	0	
Acquisto di servizi	92	14	24	28	26	43.654.821,46	36.030.336,36	2	3

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Le ragioni delle sospensioni sono da ascrivere ad interferenze di natura tecnica.

In riferimento alle cause di proroga delle 3 procedure di acquisto di servizi, le ragioni sono riportate nei decreti dirigenziali che le dispongono e sono principalmente legate alla necessità di prorogare il servizio in attesa del completamento delle nuove procedure di gara[9].

Per quanto concerne le ipotesi di ritardo, come già esplicitato in riferimento ai lavori pubblici, la banca dati Sitat consente di estrarre i ritardi segnalati solo per contratti chiusi. Tale inadeguatezza del sistema informatico, come già detto, dovrebbe essere rimossa al fine di valutare il fenomeno durante la sua vita contrattuale e non al termine della stessa. Di seguito si riporta una tabella che sintetizza il dato dei contratti conclusi interessati da ritardi, suddivisi per anno di stipulazione.

[9] Trattasi del: decreto n. 3422/2014, avente ad oggetto la Convenzione Consip "Telefonia fissa 4", prorogato al fine di consentire l'eventuale migrazione delle utenze alla successiva edizione della Convenzione Consip; decreto n. 3584 del 11-08-2014 avente ad oggetto il "Servizio di Sorveglianza Sanitaria dei dipendenti della Regione Toscana" prorogato nelle more di svolgimento della nuova gara; decreto n. 6189/2014 avente ad oggetto la "Progettazione e realizzazione dell'infrastruttura del nuovo TIX, migrazione dei servizi e gestione del *Tuscany Internet Exchange* (TIX 2)", trattasi di proroga tecnica nelle more di svolgimento della nuova gara.

Tab. 19 - Numero di contratti chiusi interessati da ritardi.

Oggetto del contratto	Anni				
	2010	2011	2012	2013	2014
Acquisto di beni	1	0	1	0	0
Acquisto di servizi	1	7	2	0	0

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

In sede istruttoria, la Regione ha spiegato che le cause dei ritardi nella conclusione dei contratti sono dovute a varianti o sospensioni.

4. L'attività contrattuale del Consiglio regionale

L'analisi dell'attività contrattuale del Consiglio regionale viene condotta separatamente in ragione dell'autonomia riconosciuta all'organo consiliare regionale ai sensi della l. 6 dicembre 1973, n. 853 (Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario), e, per la Toscana, della l.r. 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale).

Il Consiglio regionale, in virtù del Regolamento interno di amministrazione e contabilità, del 24 aprile 2013 n. 20 (Riac), utilizza le procedure aperte, le procedure negoziate e gli affidamenti in economia per l'acquisizione di forniture di beni e servizi.

Come indicato in sede istruttoria, nelle procedure di scelta del contraente per forniture e servizi il Consiglio segue un ordine procedurale (art. 79 Riac):

1. Per le acquisizioni di forniture e servizi superiori alla soglia comunitaria si avvale delle convenzioni Consip ovvero ne utilizza i parametri prezzo qualità come limiti massimi da porre a base di gara.

2. Per le acquisizioni di beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria ricorre al mercato elettronico della pubblica amministrazione (Mepa) o ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi dell'art. 328 del d.p.r. n. 207/2010, ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure.

3. In caso di infruttuoso esperimento delle procedure di cui ai commi precedenti, il dirigente responsabile del contratto può utilizzare il sistema telematico Start di cui all'art. 85 ovvero può ricorrere, con opportuna motivazione, alle procedure cartacee. Trattasi di un sistema che consente di svolgere gare aperte, ristrette e negoziate per l'affidamento di forniture, servizi, lavori pubblici e progettazione con modalità interamente telematica.

Esso è a disposizione di tutti gli enti ed agenzie regionali, degli Estav e delle aziende sanitarie e di tutti gli enti locali e le pubbliche amministrazioni del territorio toscano.

Negli ultimi anni il Consiglio ha fatto inoltre ricorso in taluni casi alla fattispecie dell'affidamento ad un operatore determinato, per ragioni di natura tecnica o artistica, ovvero attinenti alla natura di diritti esclusivi (art. 57, c. 2, lett. b, regolamento 20/2013); ha fatto altresì ricorso, per l'estrema urgenza, alla fattispecie di cui all'art. 57, c. 2 lett. c) e all'affidamento di servizi analoghi all'originario contraente individuato mediante procedura aperta (comma 5, lett. b, del medesimo articolo).

La programmazione del Consiglio regionale è avvenuta con delibera dell' Ufficio di Presidenza del 11 dicembre 2013 n. 115 (aggiornata l'8 ottobre 2014) contenente il Programma annuale degli appalti 2014 suddiviso per lavori, forniture e servizi.

La tabella che segue riporta la programmazione dei lavori pubblici, concernente lavori di manutenzione ordinaria o straordinaria.

L'importo complessivo dei lavori previsti ammonta, nel triennio 2014-2016 a 651 mila euro, con la maggior quota di finanziamento prevista nell'anno 2015.

Tab. 20 - Consiglio regionale - Programmazione dei lavori pubblici 2014-2016. (in euro)

Oggetto	Importo complessivo da finanziarie (IVA compresa)	Importo da finanziare sul Bilancio 2014	Importo da finanziare sul Bilancio 2015	Importo da finanziare sul Bilancio 2016
Lavori di manutenzione ordinaria opere di imbiancatura	130.000	0,00	60.000	50.000
Lavori di manutenzione ordinaria opere edili e affini	150.000	0	50.000	50.000
Ristrutturazione della ex foresteria porzione di Settore Sedi, Palazzo Bastogi ai fini della razionalizzazione delle sedi	180.000		180.000	
Lavori di manutenzione dei pannelli dei controsoffitti di Palazzo e Palazzina Bastogi	70.000	70.000		
Lavori di ampliamento di capienza e adeguamento a normativa antincendio dei locali dell' auditorium	121.000	121.000		
Totale	**651.000**	**191.000**	**290.000**	**100.000**

Fonte: deliberazione Ufficio di Presidenza n. 115 del 11 dicembre 2013 (aggiornata l'8 ottobre 2014).

La tabella seguente riporta la programmazione delle forniture di beni per un importo complessivo di 1,14 milioni. Al contrario dei lavori, il maggiore finanziamento è previsto per la prima annualità (2014).

Tab. 21- Consiglio regionale - Programmazione della fornitura di beni. (in euro)

Oggetto	Importo complessivo da finanziarie (IVA compresa)	Importo da finanziare sul Bilancio 2014	Importo da finanziare sul Bilancio 2015	Importo da finanziare sul Bilancio 2016
Fornitura di carta e cartoncino per la Tipografia del Consiglio Regionale	190.000,00	77.140,29	95.000,00	17.859,71
Acquisto di libri per Biblioteca consiliare	70.000	70.000		
Acquisto arredi per la nuova sede della Biblioteca consiliare	420.000	420.000		
Acquisto compatti per Biblioteca consiliare	150.000	150.000		
Acquisto spazi pubblicitari tramite concessionari	59.195	59.195		
Fornitura di divise per autisti e commessi del Consiglio regionale	60.000	60.000		
Acquisto software package	50.000	50.000		
Acquisto materiali di consumo per postazioni di lavoro	30.000	30.000		
Acquisto apparati di rete aggiornamenti e integrazioni	48.000	48.000		
Acquisto attrezzature telefoniche VOIP	25.000	25.000		
Fornitura di materiale di cancelleria	39.000,00	5.500,00	13.000,00	13.000,00
Totale	**1.141.195,00**	**994.835,29**	**108.000**	**30.859,71**

Fonte: deliberazione Ufficio di Presidenza n. 115 del 11 dicembre 2013 (aggiornata l'8 ottobre 2014).

La programmazione dei servizi è illustrata nella tabella seguente. L'importo complessivo ammonta a quasi 3 milioni, di cui circa una metà è oggetto di finanziamento nel primo anno del triennio.

Tab. 22 - Consiglio regionale - Programmazione servizi. (in euro)

Oggetto	Importo complessivo da finanziarie (IVA compresa)	Importo da finanziare sul Bilancio 2014	Importo da finanziare sul Bilancio 2015	Importo da finanziare sul Bilancio 2016
Servizio di custodia materiale cartaceo tra cui le schede elettorali	145.000,00		21.500,00	29.000,00
Servizio di catalogazione descrittiva e semantica per biblioteca consiliare	90.000	30.000	30.000	30.000
Servizio di abbonamenti a periodici cartacei e digitali per biblioteca consiliare	114.000	38.000	38.000	38.000
Servizio di produzioni audiovisivi	40.450	40.450		
Acquisizione di servizi agenzie stampa	285.000	285.000		
Acquisizioni di servizi di informazione istituzionale da emittenti televisive	860.000	860.000		
Servizio noleggio auto	125.304,00	19.111,94	41.767,94	41.767,94
Servizio assicurativo all Risks Patrimonio	90.000		30.000	30.000
Servizi assicurativi RCT/O e RC Patrimoniale	120.000		40.000	40.000
Servizio assicurativo invalidità permanente da malattia (IPM) Presidente, Consiglieri e Assessori della regione Toscana	320.000		64.000	64.000
Servizio assicurativo Infortuni cumulativa Presidente, Consiglieri e Assessori della regione Toscana	175.000		35.000	35.000
Servizio di manutenzione fibra ottica	35.000	35.000		
Servizio di assistenza software gestione bilancio	30.000	30.000		
Servizio di supporto applicativo open source (Alfresco)	40.000	40.000		
Servizi di telefonia mobile	236.000,00	56.000,00	90.000,00	90.000,00
Servizio di distribuzione generi di ristoro attraverso apparecchiature automatiche	23.000			
Servizio di trasloco della biblioteca consiliare nella nuova sede e servizio di depolveratura straordinaria del materiale librario	65.000	65.000		
Servizio di ricerca sul sito *web* con tecnologia Google	43.920	43.920		
Acquisto di soluzioni applicative e dispositivi per la cabina di regia	161.000,00	22.500,00	80.500,00	58.000,00
Totale	**2.998.674,00**	**1.564.981,94**	**470.767,94**	**455.767,94**

Fonte: deliberazione Ufficio di Presidenza n. 115 del 11 dicembre 2013 (aggiornata l'8 ottobre 2014).

Nel 2014 non vi sono state procedure per acquisizione di forniture e di servizi sopra soglia comunitaria e la tabella che segue evidenzia gli affidamenti di beni e servizi, conseguenti alla programmazione del Consiglio, di importi sotto la soglia comunitaria, suddivisi per tipologia di affidamento, numero di atti e importi per impegni e pagamenti.

Tab. 23 – Consiglio regionale - Acquisto di beni e servizi sotto soglia comunitaria. (in euro)

Modalità di scelta del contraente	Numero procedure concluse nel 2014	Importi complessivi NETTI	Importi complessivi LORDI	Impegni 2014	Pagamenti 2014	
				Competenze lorde	Competenze nette	Competenze lorde
Acquisti in economia – cottimo fiduciario	50	199.824,43	213.213,83	110.925,88	89.191,90	94.048,72
Acquisti Consip	48	427.391,54	521.417,76	345.083,46	156.207,19	257.818,83
Totale acquisti	**98**	**627.215,97**	**734.631,59**	**456.009,34**	**245.399,09**	**351.867,55**
ACQUISTI DI SERVIZI SOTTO SOGLIA COMUNITARIA						
Procedure negoziate con bando	1	34.800,00	42.456,00	28.304,00	11.542,00	14.081,24
Procedure negoziate senza bando	9	89.714,19	106.970,56	66.128,37	40.393,42	46.510,73
Acquisti in economia – cottimo fiduciario	141	995.552,25	1.187.898,48	1.009.141,06	448.603,55	541.789,75
Acquisti Consip	69	813.983,55	989.519,35	568.167,27	333.270,57	398.563,31
Totale acquisti	**220**	**1.934.049,99**	**2.326.844,39**	**1.671.740,70**	**833.809,54**	**1.000.945,03**

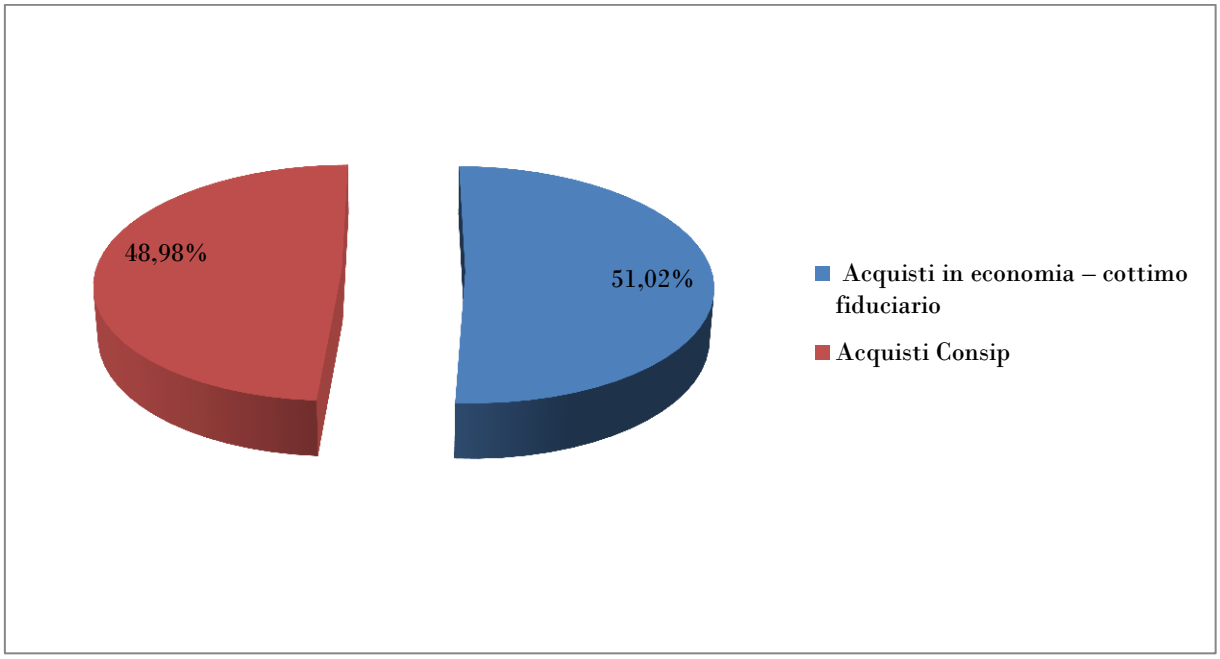
Fonte: dati forniti dal Consiglio regionale.

La tabella riporta sia gli importi complessivi netti (l'indicazione degli importi di aggiudicazione avviene al netto dell'Iva in base alle norme vigenti in materia) che lordi, nonché impegni e pagamenti, con indicazione per questi ultimi sia delle competenza nette che lorde. La percentuale dei pagamenti sugli impegni 2014, in riferimento all'acquisizione di beni, ammonta al 77,16 per cento, mentre, in riferimento all'acquisizione di servizi ammonta al 59,87 per cento.

L'attuazione della programmazione per l'acquisizione di beni e servizi è avvenuta in una buona percentuale (73,95 per cento).

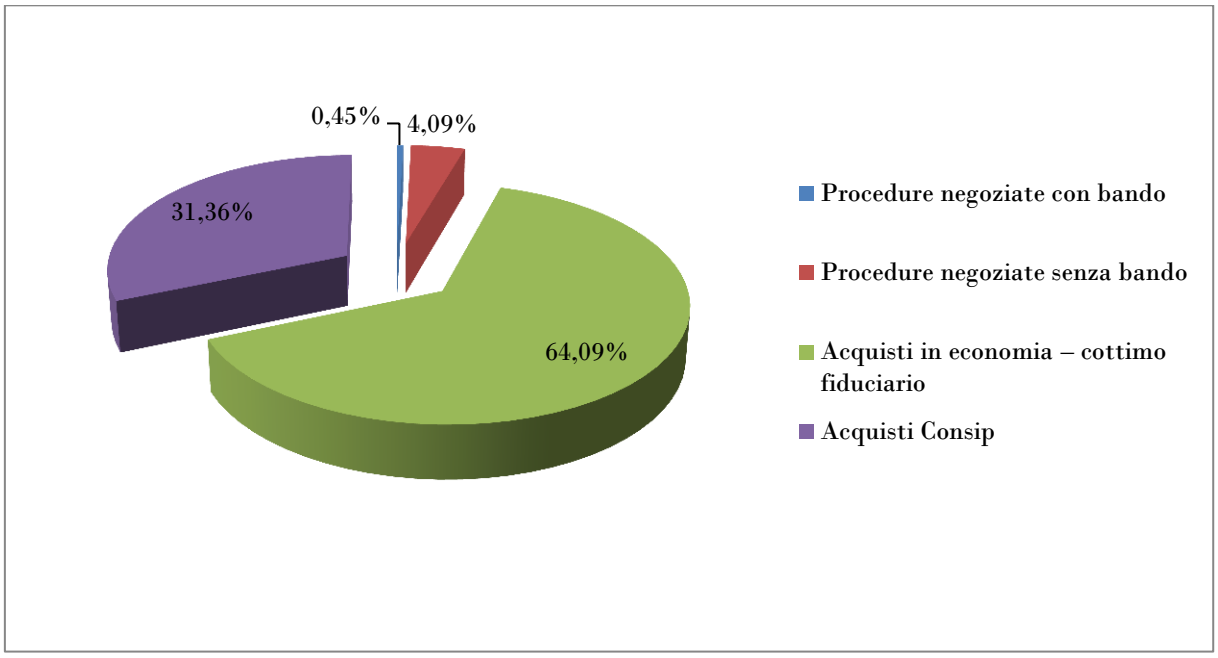
Le figure che seguono mostrano, per acquisizione di beni e servizi, il numero di atti suddiviso in percentuale nelle diverse procedure, in entrambe è prevalente la procedura in economia.

Fig. 27 - Beni acquisiti dal Consiglio regionale nel 2014 per procedura.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

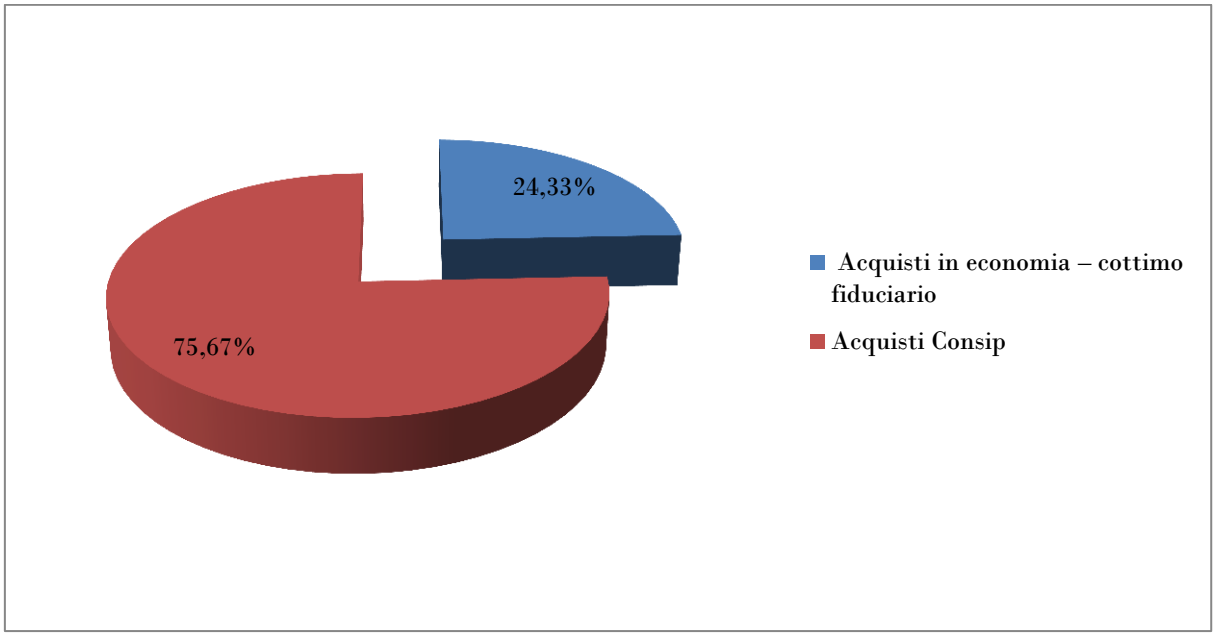
Fig. 28 - Servizi acquisiti dal Consiglio regionale nel 2014 per procedura.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

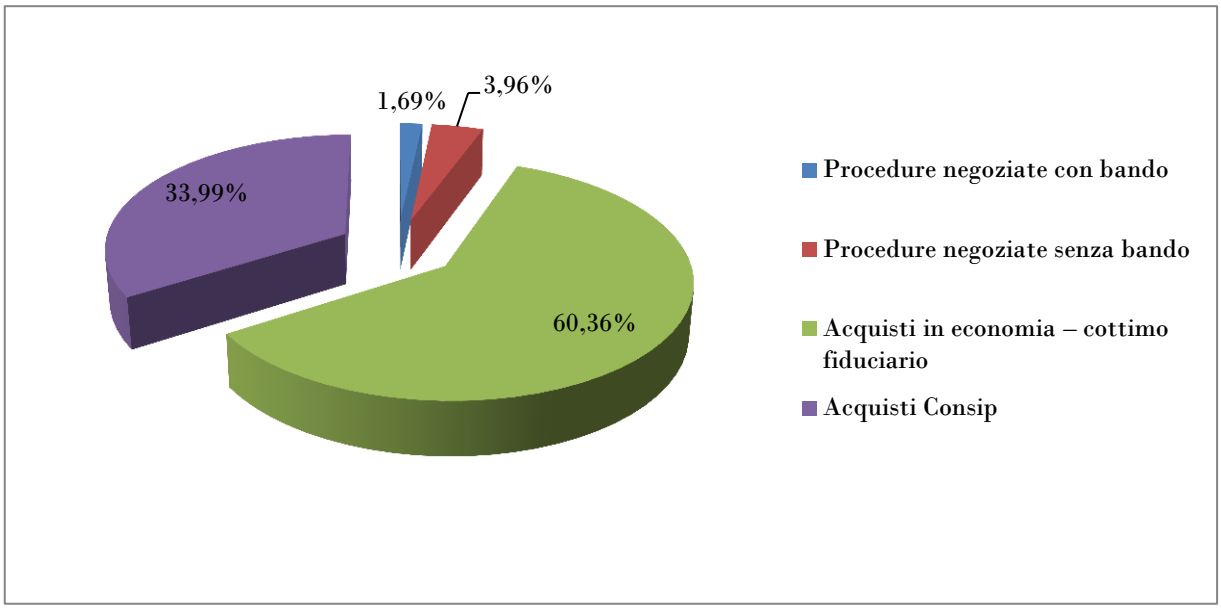
In riferimento alle risorse impegnate per l'acquisizione di beni e servizi da parte del Consiglio le figure che seguono, mostrano in percentuale, gli impegni di bilancio suddivisi per le diverse procedure di affidamento utilizzate.

Fig. 29 - Impegni 2014 per beni suddivisi per procedura.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Fig. 30 - Impegni 2014 per beni suddivisi per procedura.



Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Per quanto concerne i lavori pubblici , sono state attivate n. 3 procedure, tutte in affidamento diretto con cottimo fiduciario per importi sotto i 200.000 euro, una (per euro 3.995,77) è frutto della programmazione anno 2014 e due (per euro 158.979,52) provengono dalla programmazione di anni precedenti.

Di conseguenza la programmazione 2014 risulta attuata solo nella misura del 2 per cento circa (3.995,77 euro di impegni su 191 mila euro di previsione di spesa).

Per quanto concerne la panoramica sulla situazione dei contratti pregressi, la tabella che segue ne mostra la situazione al 31 dicembre 2014, in relazione all'acquisto di beni e servizi e ad opere e lavori pubblici.

Tab. 24 - Contratti pregressi attivi al 2014 di beni, servizi e opere del Consiglio regionale.

Oggetto del contratto	N. contratti stipulati dall'anno 2010 ancora in essere	Numero contratti per anno di stipulazione				Impegni dalla data di stipula al 31/12/2014 LORDO	Pagamenti dalla data di stipula al 31/12/2014 LORDO	Numero contratti interessati da ritardi	Numero contratti prorogati
		2010	2011	2012	2013				
Acquisto di beni	26	1	4	1	20	257.659,94	232.102,04		
Acquisto di servizi	86	6	16	17	47	11.289.533,03	10.142.861,38	4	10
Opere e lavori pubblici	4	0	2	1	1	522.149,56	518.575,12		

Fonte: dati forniti dal Consiglio regionale.

Tra le cause più ricorrenti di ritardo o proroga dei contratti, segnalate dal Consiglio, vengono individuate: le proroghe espressamente previste dalla convenzione Consip; i ritardi nella consegna delle forniture; la complessità dell'attività di ricerca. Sono stati esclusi i contratti che si sono conclusi prima del 2014, anche se hanno dato luogo a pagamenti nel 2014.

Il numero di contratti pregressi attivi appare rilevante, anche in proporzione al numero di procedure oggetto di programmazione.

Le attuali necessità di revisione/riduzione della spesa pubblica, pur nel rispetto dell'autonomia contrattuale riconosciuta al Consiglio dall'ordinamento, potrebbero far ripensare l'attuale sistema procedurale, al fine di conseguire una maggiore razionalizzazione dei costi organizzativi e gestionali nell'attività di acquisizione di beni e servizi, almeno per quelli di interesse comune alla struttura regionale.

In riferimento alla programmazione 2014, la Segreteria generale del Consiglio regionale ha fatto pervenire, in sede di contraddittorio, delle precisazioni sulla tempistica degli affidamenti dei lavori previsti nella programmazione pluriennale. Inoltre ha fatto presente che il consiglio già utilizza lo strumento dell'adesione a contratti aperti della Giunta fatta eccezione per quei servizi che per la loro natura sono di esclusiva dell'attività del Consiglio.

5. L'attività contrattuale degli enti dipendenti e delle società *in house*

L'art. 50 della l.r. n. 38/2007, in materia di contratti pubblici, estende l'applicazione delle disposizioni contenute nel capo VII sull'attività contrattuale anche agli enti, organismi, agenzie, aziende, enti parco regionali ed all'Azienda agricola regionale di Alberese (oggi trasformata in Ente Terre Regionali Toscane).

In particolare, tra l'altro, gli enti dipendenti dalla Regione devono adottare, entro il 31 dicembre dell'anno precedente, il programma annuale dei contratti relativo all'acquisizione di forniture e di servizi, con esclusione delle spese in economia di importo inferiore ad euro 20.000 e devono avvalersi dei contratti aperti stipulati dalla Regione per l'acquisizione di beni e servizi di interesse comune.

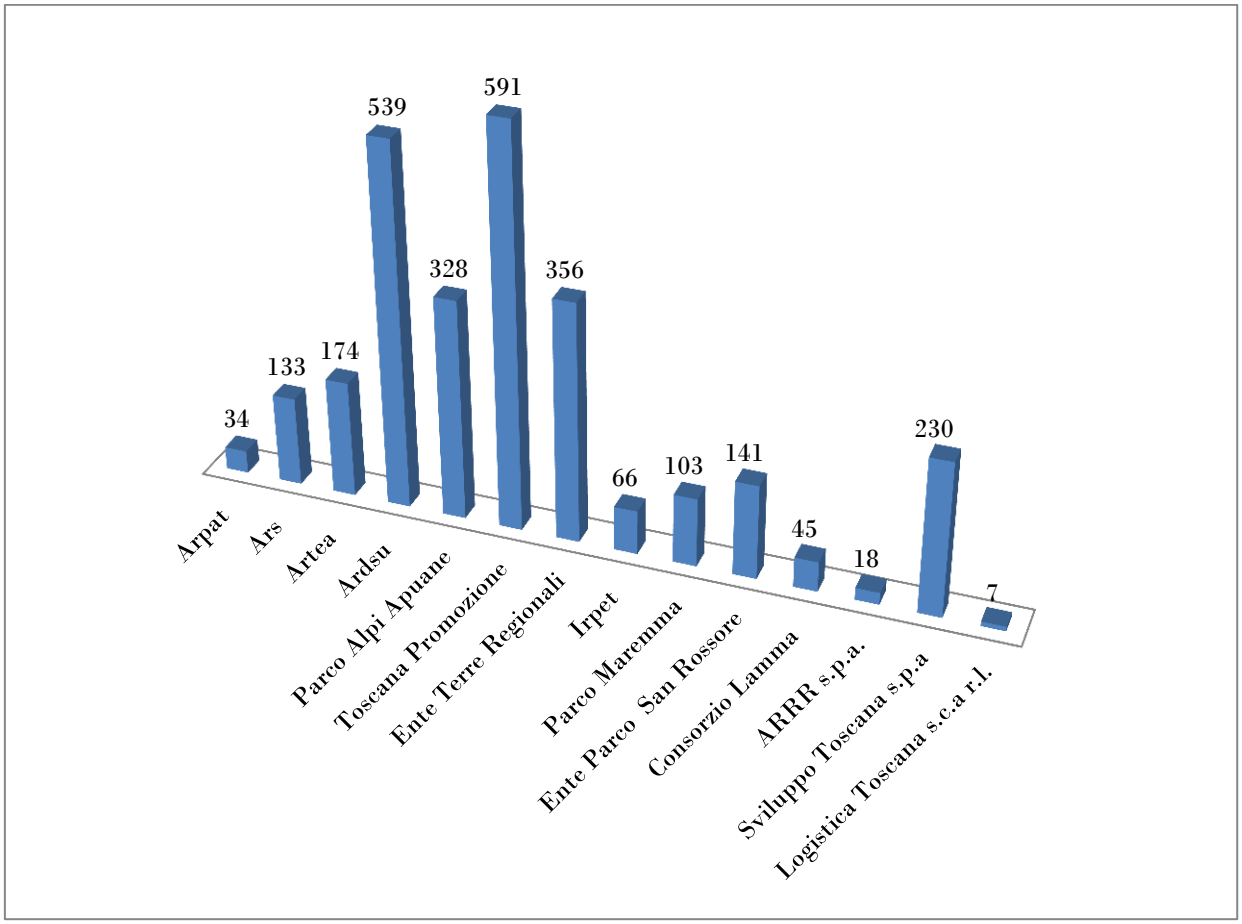
Inoltre, ai sensi dell'art. 42-*bis* della stessa legge, introdotto dall'art. 6 della l.r. 27 marzo 2015, n. 37, gli enti e le agenzie regionali sono obbligati a ricorrere al soggetto aggregatore regionale in relazione alle procedure di gara svolte dalla Regione Toscana, quale centrale di committenza per l'acquisizione di beni e servizi.

L'indagine relativa all'attività negoziale degli enti dipendenti (Agenzia regionale protezione ambientale della Regione Toscana, Azienda regionale toscana per le erogazioni in agricoltura, Azienda regionale diritto allo studio universitario, Agenzia regionale sanità, Istituto regionale programmazione economica della Toscana, Ente Parco Alpi Apuane, Ente Parco Maremma, Ente Parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli, Consorzio Lamma - Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile, Toscana Promozione) e società *in house* regionali (Agenzia regionale recupero risorse s.p.a., Sviluppo Toscana s.p.a., Logistica Toscana s.c.ar.l.) è stata condotta attraverso l'invio di un questionario, simile a quello sottoposto all'attenzione di Consiglio e Giunta.

I dati richiesti erano finalizzati a verificare il rispetto della programmazione, le tipologie di procedure di gara utilizzate, distinte sia per oggetto (beni, servizi, lavori) che per importo (sopra e sotto soglia comunitaria), la eventuale presenza di proroghe o ritardi nei contratti stipulati a decorrere dal 2010, con l'indicazione delle cause più frequenti. Il ritardo, però, nella loro acquisizione, in assenza, anche, di un contraddittorio con gli enti, utile per chiarire le informazioni fornite in forma sintetica, ha consentito solo una sommaria indagine, con l'aggregazione dei dati tra enti dipendenti e società *in house*.

Il primo dato, rilevato attraverso l'accorpamento di tutte le procedure di affidamento di beni, servizi ed opere pubbliche effettuate nel 2014 dagli enti considerati, segnala che Ardsu (539) e Toscana Promozione (591) sono gli organismi che effettuano il maggior numero di procedure di affidamento sul totale di 2.765, come risulta dalla figura seguente.

Fig. 31 - Numero procedure di affidamento di beni, servizi e opere pubbliche.



Fonte: dati forniti dalla Regione.

Il secondo dato rilevato riguarda la suddivisione degli affidamenti, secondo i tipi di procedure utilizzate dagli enti, per l'acquisizione di beni, servizi ed opere pubbliche, come da tabella che segue.

Tab. 25 - Numero di procedure di affidamento di beni, servizi ed opere pubbliche. Anno 2014.

Tipo procedura	Toscana promozione	ente parco Alpi Apuane	Ente parco Maremma	Ente parco S. Rossore	Arpat	Ente Terre Regionali	Irpet	Lamma	Sviluppo Toscana	Artea	Ardsu	Logistica Toscana	Arrr	Ars	Totale
Procedure aperte	2				1						7				10
Procedure ristrette				2		1									3
Procedure negoziate senza bando	72			12*	5		19	3		3	5				119
Procedure negoziate con bando	4	2		1											7
Acquisti in economia amministrazione diretta		292	1	93						121			18		**525**
Acquisti in economia cottimo fiduciario	494	14	55	16	28	342	43		225	2	428	7		127	**1.781**
Sistemi dinamici di acquisizione				1											1
Acquisti Consip	19	17	47	2		13	1	5	5	46	88			2	245
Dialogo competitivo				1											1
Adesione a contratti regionali aperti		3					3	2		2	11			4	25
Affidamento diretto*				13*				24*							**15**+22
Affidamento a socio								3**							3
Procedura concorrenziale start								8							8
Totale															**2.765**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

*In questa riga, e contrassegnati con l'asterisco, sono ricompresi gli affidamenti segnalati dagli enti e non classificati in una specifica tipologia. In riferimento all'Ente parco S. Rossore nelle procedure negoziate senza bando sono sommate le procedure negoziate senza indizione di gara e le procedure negoziate senza bando; negli affidamenti diretti sono sommate procedure di affidamenti diretto (n. 7) e gli affidamenti diretti in adesione ad accordo quadro (n. 6), entrambi esclusi dal conteggio degli affidamenti diretti poiché non ne è stata esplicitata la natura. Per il Consorzio Lamma gli affidamenti diretti aggregano affidamenti diretti mediante Mepa e piattaforma Start; inoltre includono procedure denominate RDO Mepa non inserite nelle procedure di affidamento diretto poiché non ne è stata esplicitata la natura.

**Il Consorzio Lamma dichiara di aver effettuato affidamenti al proprio socio CNR (Consiglio nazionale delle ricerche), non incluso nel calcolo degli affidamenti diretti.

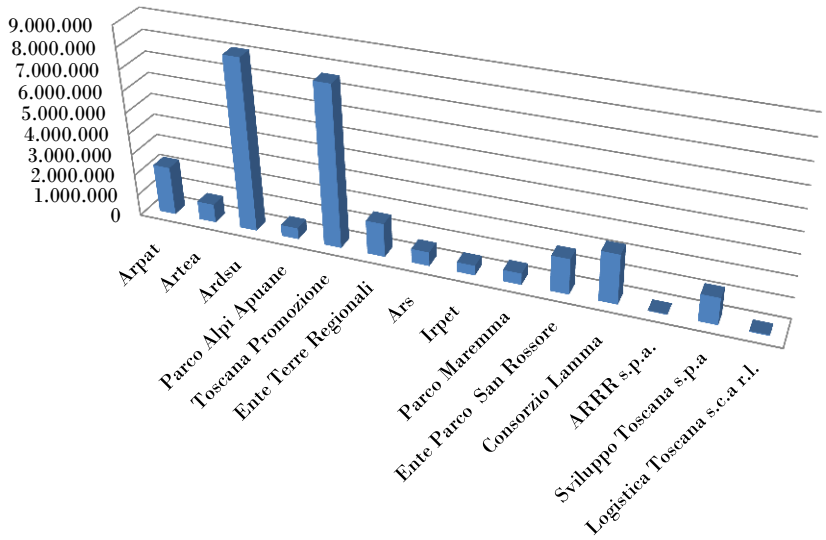
Dalla tabella emerge, con evidenza, che gli affidamenti diretti (acquisti in economia – cottimo fiduciario e amministrazione diretta, anche mediante mercato elettronico riportati in grassetto) sono la tipologia di procedura più diffusa (circa l' 83,94 per cento: 2.321 su 2.765).

Gli affidamenti diretti raggiungono l'importo di 13.362.908,07 euro sull'importo totale di 28.225.895,64 euro (pari al 47,34 per cento); il loro costo complessivo ammonta a 8.649.708,57 euro sul totale di 18.392.867,87 euro (pari a 47,02 per cento).

Le figure che seguono rappresentano gli importi complessivi di aggiudicazione e di costo, suddivisi tra gli organismi considerati.

Sia per importi di aggiudicazione che per costi, gli organismi con le cifre più significative, in coerenza con il dato del maggior numero di procedure effettuate, sono Ardsu (la cui attività è rivolta principalmente all'acquisizione di opere, beni e servizi necessari al funzionamento delle proprie strutture per erogazione di servizi alla persona, quali ristorazione e servizio abitativo) e Toscana Promozione (che svolge servizi promozionali, attraverso il ricorso a consulenze e campagne pubblicitarie).

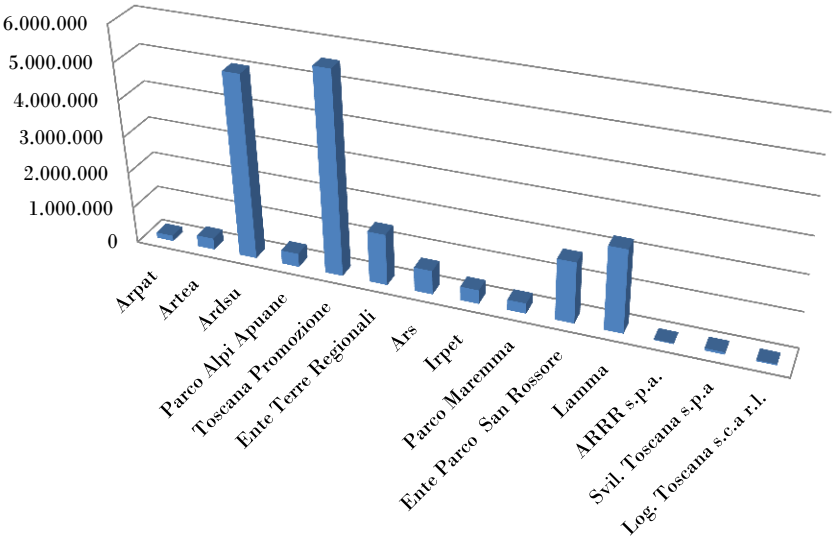
Fig. 32 - Organismi - Importi complessivi di aggiudicazione. (in milioni)



	Arpat	Artea	Ardsu	Parco Alpi Apuane	Toscana Promozione	Ente Terre Regionali	Ars	Irpet	Parco Maremma	Ente Parco San Rossore	Consorzio Lamma	ARRR s.p.a.	Sviluppo Toscana s.p.a	Logistica Toscana s.c.a r.l.
Totale	2.312.32	883.488	8.163.34	539.086	7.662.11	1.607.46	666.555	466.182	547.478	1.689.66	2.348.73	23.356	1.274.08	42.015

Fonte: dati forniti dalla Regione.

Fig. 33 - Organismi - Costi. (in milioni)



	Arpat	Artea	Ardsu	Parco Alpi Apuane	Toscana Promozione	Ente Terre Regionali	Ars	Irpet	Parco Maremma	Ente Parco San Rossore	Lamma	ARRR s.p.a.	Svil. Toscana s.p.a	Log. Toscana s.c.a r.l.
Costi	158.115	319.911	5.074.1	379.337	5.587.1	1.427.5	666.555	387.860	288.496	1.689.6	2.295.0	20.328	66.329	32.265

Fonte: dati forniti dalla Regione.

Le tabelle che seguono rilevano, invece, il numero di procedure di affidamento, distinto tra acquisizione di beni, servizi e opere pubbliche, disaggregando l'importo di aggiudicazione e costo tra le rispettive procedure.

Tab. 26 - Organismi regionali - Affidamento beni.

ENTI DIPENDENTI	Beni (numero procedure)	Importi complessivi	Costi
Arpat (Agenzia regionale protezione ambientale della Toscana)	-	-	-
Artea (Azienda regionale toscana per le erogazioni in agricoltura)	62	188.490,99	74.537,99
Ardsu (Azienda regionale diritto allo studio universitario)	129	4.313.385,41	3.180.710,04
Parco Alpi Apuane	110	99.937,30	60.029,78
Toscana Promozione	1	17.407,00	17.047,00
Ente Terre Regionali	94	645.534,64	568.963,34
Ars (Agenzia regionale sanità)	35	83.959,75	83.959,75
Irpet (Istituto regionale programmazione economica della Toscana)	26	149.042,57	130.583,57
Parco Maremma	39	97.596,59	73.596,59
Ente Parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli	49	96.316,42	96.316,42
Consorzio Lamma (Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile)	21	439.545,74	439.545,74
SOCIETÀ IN HOUSE	**Beni (numero procedure)**	**Importi complessivi**	**Costi**
Agenzia regionale recupero risorse s.p.a.	6	6.015,50	3.428,45
Sviluppo Toscana s.p.a	38	16.878,00	1.340,00
Logistica Toscana s.c.a r.l.	-	-	-
Totale complessivo	**610**	**6.154.109,91**	**4.730.058,67**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Oltre ad Ardsu, che presenta il maggior numero di contratti ed il più elevato importo sia di aggiudicazione che di costi, risulta un consistente ricorso ad affidamenti di beni da parte di Ente Terre Regionali (94 procedure per circa 568 mila euro di costo). L'ente Parco Alpi Apuane registra un numero di procedure elevato (110), tuttavia per un importo esiguo (circa 60 mila euro).

Tab. 27 - Organismi regionali - Affidamento servizi.

ENTI DIPENDENTI	Servizi (numero procedure)	Importi complessivi	Costi
Arpat (Agenzia regionale protezione ambientale della Toscana)	-	-	-
Artea (Azienda regionale toscana per le erogazioni in agricoltura)	112	694.996,78	245.373,16
Ardsu (Azienda regionale diritto allo studio universitario)	223	3.056.325,36	1.274.791,54
Parco Alpi Apuane	218	439.148,24	319.307,57
Toscana Promozione	590	7.644.704,75	5.570.114,10
Ente Terre Regionali	261	814.769,20	711.464,92
Ars (Agenzia regionale sanità)	95	553.985,55	553.985,55
Irpet (Istituto regionale programmazione economica della Toscana)	38	302.456,07	242.592,93
Parco Maremma	60	436.367,25	205.220,92
Ente Parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli	65	414.764,22	414.764,22
Consorzio Lamma (Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile)	24	1.909.186,58	1.855.531,82
SOCIETÀ IN HOUSE	**Servizi (numero procedure)**	**Importi complessivi**	**Costi**
Agenzia regionale recupero risorse s.p.a.	12	17.340,59	16.899,50
Sviluppo Toscana s.p.a	192	1.257.206,00	64.989,00
Logistica Toscana s.c.a r.l.	7	42.014,58	32.264,58
Totale complessivo	**1.897**	**17.583.265,17**	**11.507.299,81**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Oltre Toscana Promozione (590 procedure per 5,57 milioni di costi), la maggiore incidenza nell'ambito dell'affidamento di servizi si rinviene in Ardsu (223 procedure per un costo di 1,27 milioni) e nel Consorzio Lamma (24 procedure per 1,85 milioni di costo). Si evidenzia, inoltre, che la società Sviluppo Toscana s.p.a., a fronte di importi complessivi di aggiudicazione pari a 1,25 milioni, segnala costi per soli 64 mila euro nell'esercizio di riferimento.

L'attività di affidamento di opere e lavori pubblici, effettuata prevalentemente con procedure sotto soglia e affidamenti diretti (ad eccezione di Ardsu) è illustrata dalla tabella seguente.

Tab. 28 - Organismi regionali - Opere e lavori pubblici.

ENTI DIPENDENTI	Opere pubbliche (numero procedure)	Importi complessivi	Costi
Arpat (Agenzia regionale protezione ambientale della Toscana)	34	2.312.329,19	158.114,96
Artea (Azienda regionale toscana per le erogazioni in agricoltura)	-	-	-
Ardsu (Azienda regionale diritto allo studio universitario)	187	793.635,45	618.674,51
Parco Alpi Apuane	-	-	-
Toscana Promozione	-	-	-
Ente Terre Regionali	1	147.163,67	147.163,67
Ars (Agenzia regionale sanità)	3	28.609,60	28.609,60
Irpet (Istituto regionale programmazione economica della Toscana)	2	14.683,60	14.683,60
Parco Maremma	4	13.514,65	9.678,65
Ente Parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli	27	1.178.584,40	1.178.584,40
Consorzio Lamma (Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile)	-	-	-
SOCIETÀ IN HOUSE	**Opere pubbliche (numero procedure)**	**Importi complessivi**	**Costi**
Agenzia regionale recupero risorse s.p.a.	-	-	-
Sviluppo Toscana s.p.a	-	-	
Logistica Toscana s.c.a r.l.	-	-	-
Totale complessivo	**258,00**	**4.488.520,56**	**2.155.509,39**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Ardsu ha effettuato 187 procedure aventi ad oggetto opere e lavori pubblici per un costo di 619 mila euro. Tuttavia il maggior importo complessivo di spesa è stato sostenuto dall' Ente Parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli (1,17 milioni per 27 procedure, principalmente negoziate senza bando). Si evidenzia inoltre che Arpat sostiene un costo di circa 158 mila euro, nell'anno 2014, a fronte di importi complessivi delle opere pari a 2,31 milioni.

La rilevazione ha riguardato anche i contratti stipulati a partire dal 2010 e ancora in essere nell'esercizio 2014, per verificarne le cause.

La tabella che segue illustra la situazione complessiva aggregando i dati di beni, servizi ed opere pubbliche. I dati forniti da alcuni enti (Arpat, Parco Alpi Apuane e Sviluppo Toscana s.p.a.), pur rilevanti in termini numerici, non sono inclusi per discrasie nella compilazione della tabella; altri enti non hanno compilato la tabella (Ente Terre Regionali perché istituito nel 2013).

Tab. 29 - Contratti pregressi attivi al 2014 di beni, servizi ed opere pubbliche.

Oggetto del contratto	N. contratti stipulati dall'anno 2010 ancora in essere	Numero contratti per anno di stipulazione				Numero contratti interessati da ritardi	Numero contratti prorogati
		2010	2011	2012	2013		
Artea	32	4	3	9	16		2
Ardsu	81	5	10	24	42		2
Toscana Promozione	77	2	7	12	56		
Ars	45			4	41		
Irpet	15	3	3		9		1
Parco Maremma	2		2				2
Consorzio Lamma	21		2	8	11	4	
ARRR s.p.a.	7				7		1
Logistica Toscana s.c.a r.l.	2				2		
Totale	**282**	**14**	**27**	**57**	**184**	**4**	**8**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Il numero di contratti ancora in essere per gli enti rilevati è pari a 282, la maggior parte stipulati nel 2013 (184).

Rispetto ai dati forniti da Ardsu, che segnala solo due contratti prorogati, si è rilevato che, nella sezione "amministrazione trasparente" dell'azienda, sono presenti, invece, n. 10 contratti interessati da proroghe, aventi ad oggetto servizi di ristorazione e vigilanza notturna per un importo totale di aggiudicazione pari a 571 mila euro.

Come già detto, la ricezione dei dati in ritardo non ha consentito un'analisi adeguata sull'attività contrattuale degli enti dipendenti e delle società *in house*, che potrà essere oggetto di successivi approfondimenti, stante la rilevanza dell'argomento.

Si può annotare, comunque, che una spesa rilevante destinata all'acquisizione di beni, servizi ed opere pubbliche (28 milioni di importi di aggiudicazione, 18 milioni in termini di costi), risiede fuori dal bilancio regionale. Diviene, pertanto, essenziale il rafforzamento della funzione di indirizzo e controllo regionale sugli enti, sia nella fase della programmazione della spesa che in quella di gestione.

6. Il piano di prevenzione e della corruzione e il programma triennale della trasparenza e integrità

L'esame dell'attuazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e quella in tema di trasparenza, per la parte indirizzata all'attività contrattuale pubblica, può ritenersi uno strumento utile per completare la lettura della stessa attività.

La legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", quale diretta applicazione del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., e il successivo d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", costituiscono i riferimenti in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

La prima ha delineato le misure finalizzate alla prevenzione ed alla repressione del fenomeno corruttivo, individuando i soggetti preposti ad adottare le opportune iniziative in tal senso. In particolare, la l. n. 190/2012 prevede all'art. 1, c. 5, lett. a), che ciascun ente debba definire, entro il 31 gennaio di ogni anno, apposito piano in grado di fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio corruzione ed indicare gli interventi organizzativi volti a prevenirlo. L'adozione del piano avviene da parte dall'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile dallo stesso individuato.

Il d.lgs. n. 33/2013 ha invece provveduto al riordino degli obblighi di pubblicazione, in precedenza regolati da normative stratificatesi nel corso degli anni, dettando una disciplina uniforme per tutti i soggetti pubblici di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001 e per gli organismi da essi controllati. Ai sensi dell'art. 10 è prevista l'adozione di un programma triennale per la trasparenza e l'integrità, che deve indicare le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, legalità e sviluppo della cultura dell'integrità, definendo le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione. Dette misure, inoltre, devono essere collegate con quelle previste dal piano di prevenzione della corruzione.

In seguito all'approvazione del d.lgs. n. 33/2013 si è compiuto, dunque, un passaggio qualitativo, in forza del quale la "trasparenza" ha mutato accezione, divenendo da strumento di difesa e mezzo di partecipazione individuale a metodo generale per la prevenzione della corruzione amministrativa, funzionale al controllo sull'uso del potere e delle risorse pubbliche.

Con delibera 20 gennaio 2014, n. 40, la Giunta regionale, in attuazione della l. n. 190/2012, ha approvato il piano per la prevenzione della corruzione relativo al triennio 2014-2016. Tale strumento, adottato dall'organo di indirizzo politico su proposta del responsabile individuato con d.g.r. 14 ottobre 2013, n. 824, è volto all'introduzione di procedure uniformi per la prevenzione del fenomeno corruttivo in settori a rischio,

previamente determinati sulla base di apposita tabella di "valutazione dei rischi" allegata al piano nazionale anticorruzione.

Nel piano regionale l'esposizione potenziale al fenomeno corruttivo è stata individuata negli ambiti genericamente interessati da spendita di denaro "nel sinallagma o senza sinallagma"[10], nell'attività procedimentale con effetti ampliativi o restrittivi nei confronti di terzi (*rectius*: del destinatario) e nella gestione e reclutamento del personale.

Il piano triennale prevede l'introduzione di modifiche normative in materia di acquisizione del personale, progressioni di carriera, nomine in società ed organismi regionali, nonché in talune ipotesi interessate da spendita di denaro pubblico per lo più riconducibili all'attività contrattuale ed all'erogazione di vantaggi economici di qualsiasi tipo.

L'indagine a monte si è incentrata su 17 macro processi, riconducibili ad affidamenti di lavori, servizi e forniture, nonché ad autorizzazioni e concessioni "prive di effetto economico diretto per il destinatario".

Per quanto qui di interesse, è necessario analizzare i rilievi effettuati e le conseguenti misure proposte in ordine all'attività contrattuale da porre in essere.

In questo senso, un dato di immediata evidenza è la frequenza degli affidamenti diretti, che riguardano nel complesso 1.099 attività nel periodo di riferimento dell'indagine (anno 2013), posti in essere dalla maggioranza delle direzioni interessate (55 sulle 89 oggetto di rilevazione), per un ammontare complessivo di 22.759.325[11] euro, come rilevato dal questionario allegato alla delibera citata[12], con il quale si è proceduto alla determinazione del rischio nei vari settori esaminati.

L'importanza di tale informazione ("il numero degli affidamenti diretti risulta pari a 7 volte le procedure di gara"[13]), pur se adeguatamente sottolineata nel piano, viene in parte ridimensionata dalla considerazione che l'importo totale è "molto più basso di quello delle gare"[14]. Tuttavia, quest'ultima cifra (22,79 milioni), in realtà, risulta essere oltre il 25 per cento degli importi aggiudicati con gara (88.614.090 euro).

Il dato globale del questionario, tuttavia, appare incerto laddove si consideri la categoria residuale, di oggetto non identificato, denominata "Altro", che si rinviene in

[10] Così definiti nell'allegato A della citata d.g.r. n. 40/2014.
[11] Tabella n. 4 allegato al Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2014-2016.
[12] Allegato C.
[13] *Ibidem*.
[14] *Ibidem*.

relazione a tutti i processi oggetto di indagine per la rilevazione dei rischi e che, con particolare riferimento alla materia dei processi di affidamento di lavori, contratti e forniture disciplinati dal d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, presenta un ammontare complessivo pari a 465.713.431 euro. Tale voce residuale e indefinita è stata utilizzata, per espressa indicazione dei redattori del piano, "probabilmente in maniera estensiva, destinandovi attività che opportunamente potrebbero essere collocate all'interno di altri processi oppure espunte del tutto dalla classificazione proposta"[15].

Tab. 30 - Rilevazioni del rischio per strutture anno 2013. (in euro)

Descrizione tipo attività	Direzioni generali									
	Avvocatura	Presidenza	Organizzazione	Competitività del sistema	Diritti di cittadinanza	Governo del territorio	Politiche ambientali	Politiche mobilità	Segreterie o.p.	Totale Giunta
Procedure di gara	1.064.000	1.767.180	38.006.136	14.064.953	135.670		17.344.231	16.231.920		88.614.090
Affidamenti diretti	85.812	864.274	6.097.665	6.938.441	323.893	3.488.034	4.315.018	626.664	55.525	22.795.326
Altro		7.756.523	142.828	356.003	80.077		393.636	456.984.364		465.713.431

Fonte: Piano regionale di prevenzione della corruzione 2014-2016.

L'utilizzo di una voce generica, il cui importo, peraltro, risulta cinque volte superiore a quello totalizzato con riferimento alle procedure di gara (88.614.090 euro), inevitabilmente comporta criticità nella determinazione delle situazioni potenzialmente a rischio, che l'attività di raccolta dati mira ad evidenziare e risolvere, e incide ovviamente sulla trasparenza del dato.

Si consideri, inoltre, che il totale dei procedimenti interessati dall'utilizzo di tali risorse ammonta a 133, prevalentemente allocati nell'ambito della direzione generale Politiche ambientali (35), Organizzazione (34) e Politiche di mobilità (33).

Tuttavia, sia per gli affidamenti diretti che per i contratti ricompresi nella residuale categoria "Altro", la sussistenza di una pluralità di soggetti affidatari, di numero quasi corrispondente alle procedure attivate, pare assicurare il rispetto del principio di rotazione.

In riferimento alla voce generica "Altro", la Regione, nelle controdeduzioni, ha evidenziato che il piano triennale della prevenzione de della corruzione ha avuto la sua prima attuazione nel 2014 e che nei successivi aggiornamenti procederà agli approfondimenti necessari per meglio puntualizzare tutte le categorie ora inserite nella voce "Altro".

[15] *Ibidem*.

In particolare, poi, il piano[16] mostra come la prassi degli affidamenti diretti interessi, quanto al dato numerico in ordine alle strutture coinvolte, per lo più le direzioni generali di Organizzazione (9 strutture), Competitività del sistema (19 strutture) e Politiche ambientali (11 strutture), corrispondenti, rispettivamente, all'81 per cento, al 63,3 per cento ed all'84 per cento del totale delle strutture ricomprese nelle direzioni citate.

L'identificazione delle articolazioni connotate da maggior rischio corruttivo è avvenuta tenendo conto della probabilità e dell'impatto di rischio, espressi secondo una scala numerica che va da 0 (nessuna probabilità/nessun impatto) a 5 (altamente probabile/superiore).

Tali coefficienti sono determinati, circa la quantificazione della probabilità di rischio, in forza della discrezionalità del procedimento, della sua rilevanza esterna, della frazionabilità e complessità del processo e della presenza di controlli interni; quanto al secondo indice, invece, alla luce dell'impatto organizzativo[17], economico[18], reputazionale[19] e di immagine[20]. Il rischio totale è dato dalla moltiplicazione dei due indicatori.

Secondo l'elaborazione effettuata in vista della redazione del piano triennale di prevenzione della corruzione, soltanto in cinque ipotesi il livello di rischiosità supera la soglia 10, in una scala valoriale da 0 a 25. In particolare, il più elevato pericolo di corruzione in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture, si riscontra per la struttura che si occupa di Politiche orizzontali e sostegno alle imprese, appartenente alla direzione generale Competitività, con riferimento sia agli affidamenti tramite gara sia diretti, che presentano entrambi rischio totale pari a 12/25.

Sulla scorta di tali risultanze, l'organo di indirizzo politico ha indicato, quale unica misura correttiva da attuare in ambito contrattuale, la razionalizzazione degli affidamenti diretti, con conseguente loro riduzione numerica e concentrazione delle attività erogate, per lo più sotto il profilo dell'organizzazione di eventi, servizi di *catering*, interpretariato e comunicazione. Su queste ultime prestazioni, peraltro, il piano sottolinea come, già in passato, siano state poste in essere operazioni di efficientamento.

---

[16] Tabelle n. 1 e 2.
[17] Considera la percentuale di personale impiegata nel processo.
[18] Si considera se nel corso del quinquennio precedente siano state pronunciate sentenze attestanti danno erariale a carico di dipendenti dell'amministrazione per la medesima tipologia di evento.
[19] Indica la pubblicazione nel quinquennio precedente di articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi.
[20] Indica il livello in cui può collocarsi il rischio dell'evento (livello apicale, livello intermedio o livello basso) ovvero la posizione che l'eventuale soggetto riveste nell'organizzazione.

A fronte delle criticità 2013 rilevate dal piano prevenzione della corruzione, le procedure di affidamento diretto per contratti di servizi e forniture di importo inferiore a 20.000 euro nell'anno 2014 sono state 798, allocate prevalentemente nelle direzioni Competitività del sistema regionale (283), Politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici (150) e Organizzazione (135), per l'importo totale di 5.939.237 euro.

Peraltro, si evidenzia una discrepanza tra i dati 2014 forniti in sede istruttoria e quelli rilevabili nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale[21].

Risulterebbero, infatti, in quest'ultimo n. 2.187 procedure di affidamento diretto di servizi e forniture[22]. Questa difformità dipende dall'inserimento nell'elenco di circa 300 procedimenti di utilizzo del fondo economale, oltre ad ulteriori modalità di aggiudicazione classificate dall'amministrazione come "affidamento diretto", pur non rientrandovi in senso stretto (ricorso al mercato elettronico, incarichi, settori esclusi etc.). A tal proposito la Regione, nelle controdeduzioni, ha precisato che i due elenchi non sono immediatamente raffrontabili poiché destinati a diverse finalità di legge.

Inoltre, come dalle specifiche tecniche approntate da Anac, la pubblicazione dei dati relativi all'attività contrattuale ricomprende sia le procedure avviate nel 2014 che quelle ancora attive, ma concluse in precedenza. Anche questa circostanza influisce sulla discrepanza rilevata, dal momento che non è individuata la cronologia dei procedimenti in collegamento agli esercizi di volta in volta interessati.

Non è quindi possibile operare, all'interno dell'elenco 2014, una estrapolazione che tenga conto dei soli procedimenti negoziali relativi a tale anno. Oltre a ciò, è da sottolineare come l'indicazione dell'aggiudicazione sia effettuata al netto dell'Iva, mentre gli importi liquidati sono indicati al lordo.

In ogni caso, nel 2014, la modalità di affidamento diretto è stata impiegata in misura inferiore rispetto all'anno precedente, dando così seguito alle indicazioni del piano di prevenzione della corruzione e gli importi corrispondenti a tale procedura rappresentano una percentuale residuale sulla generalità degli affidamenti, seppure rilevante finanziariamente in termini assoluti.

Dall'esame degli elementi pubblicati emerge, però, come alcuni affidamenti diretti riguardino prestazioni ripetitive e agevolmente accentrabili, secondo le indicazioni esplicitamente fornite nello stesso piano di prevenzione della corruzione, come per le

[21] Trattasi dell'elenco dei procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi redatto ai sensi dell'art. 1, c. 32, l. 6 novembre 2012, n. 190.
[22] Fonte: sito Regione Toscana, sezione Amministrazione trasparente.

attività quali il servizio di *catering*, fornitura di targhe e timbri e comunicazione pubblicitaria. Tali attività, come già detto, se meglio organizzate e programmate potrebbero essere oggetto, invece che di affidamenti singoli, di procedure pluriennali, più efficienti in termini gestionali e finanziari.

Ulteriore considerazione può poi effettuarsi relativamente alla durata di tali contratti: pur trattandosi di affidamenti diretti, che per loro stessa natura mirano a soddisfare rapidamente le esigenze dell'amministrazione, il dato pubblicato mostra come anche rapporti pregressi, non riferibili al 2014, continuino a perdurare.

Per quanto concerne, invece, il profilo dell'accessibilità dei dati, con d.g.r. 20 gennaio 2014, n. 35, la Giunta Regionale ha proceduto all'approvazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità con riferimento al periodo 2014-2016. Tale strumento, strettamente collegato al piano di prevenzione della corruzione anche nelle finalità perseguite, dà attuazione agli artt. 4, c. 1, lett. z), 72 e 73 dello Statuto. In particolare, sono annoverate tra gli obiettivi regionali prioritari la "semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese ed istituzioni"[23] e la "realizzazione del principio di buona amministrazione secondo criteri di imparzialità, trasparenza, equità[24]" .

Il sito istituzionale della Regione Toscana presenta una sottosezione di "Amministrazione trasparente" relativa a "Bandi di gara e contratti", collegata con la sezione "Profilo del committente"[25] in cui sono resi disponibili i dati inerenti alle procedure di affidamento. Risultano in tal modo accessibili i programmi relativi all'acquisizione di beni, servizi e lavori, gli avvisi di preinformazione, i bandi di gara, gli avvisi per manifestazione di interesse su procedure negoziate e gli avvisi di post-informazione.

Le strutture regionali che provvedono all'espletamento delle procedure, inoltre, pubblicano annualmente in formato tabellare le informazioni del singolo procedimento di scelta del contraente, secondo le specifiche tecniche di cui all'art. 1, c. 32, della l. n. 190/2012, adottate con comunicato del Presidente dell'Avcp del 22 maggio 2013.

Peraltro, non risultano ultimate le specifiche tecniche per la pubblicazione delle informazioni sopra indicate. Questa circostanza determina incertezze nell'intelligibilità dei dati, che presentano, talvolta, scarsa omogeneità, specie sotto il profilo dell'individuazione

[23] Art. 4 c. 1 lett. z) dello Statuto citato.
[24] *Ibidem*.
[25] Ai sensi dell'art. 3, c. 35 parte prima d.lgs. 163/2006: "Il «profilo di committente» è il sito informatico di una stazione appaltante, su cui sono pubblicati gli atti e le informazioni previsti dal presente codice, nonché dall'allegato X, punto 2".

dell'oggetto. Allo stesso modo, non sono fornite indicazioni sulla durata della prestazione erogata in forza della stipulazione del contratto, né riferimenti cronologici in ordine all'aggiudicazione o all'affidamento, ciò determina alcune difficoltà nell'individuazione dei contratti conclusi nell'anno e di quelli pregressi, ma ancora in esecuzione.

7. Conclusioni

L'attività contrattuale regionale programmata appare, in generale, non realizzata a pieno.

In particolare, la programmazione delle opere e lavori pubblici, la cui realizzabilità è essenzialmente legata alla previsione di finanziamento mediante l'assunzione di mutui che, poi, non vengono contratti, registra un notevole ridimensionamento nella fase di realizzazione con conseguenti slittamenti degli interventi previsti in annualità di programmazione successive. In tal modo la programmazione rappresenta più un manifesto di intenti che un vero e proprio momento del processo decisionale di scelta delle priorità, nel quale devono rientrare, come è ovvio, anche le valutazioni sul rispetto degli obblighi del patto di stabilità e, più in generale, sulla fattibilità, nel breve-periodo, dei percorsi programmati.

Anche nella programmazione di forniture di beni e acquisizione di servizi, vi sono scostamenti tra le procedure previste (n. 201) e quelle eseguite nell'anno (n. 174). In tal caso, però, la motivazione non pare risiedere nella fonte di finanziamento quanto, forse, nelle difficoltà burocratiche o nelle successive e diverse valutazioni sui bisogni da soddisfare.

È da segnalare che il numero di procedure (n. 798) per l'acquisizione di beni e servizi non oggetto di programmazione, perché di importo inferiore a 20.000 euro, risulta essere notevolmente superiore al numero di procedure previste nella programmazione (n. 201).

Se, da un lato, questo può essere giustificato dalla necessità, per gli acquisti di ridotto valore economico, di addivenire alla loro acquisizione in maniera tempestiva e con procedure non defatiganti, dall'altro non può non far rilevare che un diverso e più efficiente sistema di approvvigionamento di beni e servizi, soprattutto di quelli ripetitivi e di interesse generale per l'Amministrazione regionale, potrebbe evitare vischiosità nelle procedure e consentire risparmi sia nell'organizzazione delle risorse umane che nell'uso delle risorse finanziarie.

Inoltre, l'eccessiva parcellizzazione delle procedure di approvvigionamento è, certamente, un ostacolo al miglioramento e alla razionalizzazione dei processi di spesa non solo in termini finanziari, ma anche in termini di trasparenza e di controlli per il rilevante numero di soggetti coinvolti, sia come richiedenti le forniture che come fornitori.

CAPITOLO XI

LE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLA REGIONE

Sommario: 1. La normativa in tema di società partecipate. - 1.1. La normativa regionale. - 2. Le partecipazioni regionali nel rendiconto della Regione Toscana. - 2.1. La composizione del portafoglio delle partecipazioni regionali. - 2.2. Le partecipazioni azionarie. - 2.3 Le società in house. - 2.4. Il personale delle società. - 2.5 I risultati della gestione. 2.6. Le altre partecipazioni nel conto del patrimonio. - 2.7. I dividendi delle partecipazioni nel rendiconto. - 2.8. I trasferimenti alle società partecipate.

1. La normativa in tema di società partecipate

La situazione italiana si connota per la presenza diffusa di soggetti privati partecipati da pubbliche amministrazioni rispetto ai quali l'atteggiamento del legislatore è stato nei tempi più recenti restrittivo con obblighi di dismissione dei soggetti non strategici e sottoposizione a parte delle normative pubblicistiche[1].

Pertanto, al regime generale delineato dal codice civile nel libro V, Titolo V, Capo V, Sezione XIII, art. 2449, si sovrappongono ulteriori disposizioni settoriali, introdotte attraverso interventi legislativi puntuali, che vengono così a comporre un quadro piuttosto eterogeneo.

Nel corso degli ultimi anni, infatti, il legislatore ha posto una particolare attenzione alle società partecipate da enti pubblici, al fine sia di tutelare la concorrenza e le regole del mercato, sia di contenere i costi connessi all'impiego di un simile strumento.

Il ruolo assunto dalle società partecipate quale strumento per l'esercizio di funzioni e servizi mediante risorse pubbliche ha comportato, tra l'altro, la sottoposizione di tali organismi alla disciplina propria degli enti pubblici in una pluralità di settori, in particolare, l'obbligo di adozione di procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, nonché l'obbligo di concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera (combinato disposto dell'art. 11, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, e dell'art. 1, commi da 15 a 33, l. 6 novembre 2012, n. 190).

[1] Cfr. da ultimo d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, art. 25.

Il legislatore è inoltre intervenuto introducendo strumenti direttamente volti a contrastare l'elusione del patto di stabilità e dei vincoli relativi all'assunzione di indebitamento.

In questo senso, si ricordano le norme che impongono limitazioni alla spesa di personale delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche (limite di spesa del lavoro flessibile, del trattamento ordinariamente spettante e del trattamento accessorio del personale amministrativo), nonché in merito al reclutamento (norme sulla trasparenza e la concorsualità), al conferimento di incarichi esterni ed alla composizione e trattamento economico dei membri dei consigli di amministrazione delle società pubbliche (art. 9, c. 29, d.l. n. 78/2010, conv. dalla l. n. 122/2010; art. 18, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, modificato dall'art. 19, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102; art. 4, d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135).

In tema di reclutamento del personale delle società pubbliche, di particolare importanza è la norma di cui all'art. 18, c. 2-*bis* del d.l. n. 112/2008, conv. dalla l. n. 133/2008, come da ultimo modificata dall' art. 3, c. 5-quinquies, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 il quale prescrive che 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". Questa modifica interviene dopo una copiosa legiferazione sull'argomento[2], chiarificando che non vi è un diretto obbligo in capo alle società di rispettare la normativa limitativa in tema di spesa di personale degli enti proprietari. Il contenimento della spesa in questione, invero, deve avvenire in base ai criteri dettati dall'ente pubblico socio, con ciò evidenziando la visione sempre più unitaria (consolidata) dei bilanci pubblici.

[2] Sull'art. 18 sono intervenuti: l'art. 19, comma 1, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, l'art. 1, comma 557, l. 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal 1 gennaio 2014 e, successivamente, l'art. 4, comma 12-bis, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

Assolve all'obiettivo di ridurre la spesa pubblica la disciplina normativa[3] in tema di divieto per le amministrazioni pubbliche di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, o di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate in perdita per tre esercizi consecutivi.

Il legislatore nazionale è poi intervenuto con una serie di disposizioni volte a disciplinare l'introduzione di misure di controllo sulla gestione delle società partecipate ed il mantenimento della partecipazione.

Particolare rilievo riveste, in questo senso, l'art. 3 della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), che, al comma 27, vieta alle amministrazioni di cui all'art. 1 c. 2 del d.lgs. n. 165/2001 di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché di assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Il successivo comma 28 del medesimo articolo attribuisce, peraltro, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di verificare la sussistenza dei presupposti per il mantenimento delle partecipazioni societarie, autorizzato dall'organo competente con delibera motivata, che renda ragione dell'assunzione di nuove partecipazioni o della conservazione di quelle già detenute.

La l. n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) dispone all'art. 1, commi 554 e 555, che, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, le società partecipate che realizzino un servizio superiore all'80 per cento in favore dell'ente partecipante (con l'esclusione di quelle aventi ad oggetto l'erogazione di servizi pubblici locali) siano poste in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. La sanzione per il mancato avvio della procedura entro tale termine consiste nella nullità dei successivi atti di gestione, la cui adozione determina responsabilità erariale dei soci. Quest'ultima disposizione, peraltro, risulta operativa dal 1° gennaio 2017.

La stretta correlazione tra i risultati finanziari delle società partecipate e quelli delle amministrazioni partecipanti ha fatto sì che il legislatore prevedesse, a partire dal 2015, in caso di gestione societaria con risultati negativi, l'obbligo per gli enti responsabili di accantonare in apposito fondo rischi somme proporzionali alle perdite delle aziende partecipate. In caso di risultati negativi nei tre esercizi precedenti, le aziende sono tenute,

[3] Art. 6, c. 19, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

inoltre, a ridurre del 30 per cento il compenso ai componenti degli organi di amministrazione, mentre due bilanci negativi consecutivi permettono la revoca degli amministratori per giusta causa (art. 1, c. 551 e 552).

I temi della dismissione di partecipazione e riorganizzazione del sistema sono stati recentemente ripresi dal d.l. 24 aprile 2014, n. 66[4], il cui art. 23 prevede che il commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica, entro il 31 luglio 2014, avrebbe dovuto predisporre, anche in vista di una valorizzazione industriale, un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali incluse nell'elenco di cui all'art. 1, c. 3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, individuando, in particolare, specifiche misure per la liquidazione o trasformazione, per l'efficientamento della gestione, per la cessione di rami d'azienda o personale ad altre società, anche a capitale privato, con trasferimento del servizio.

La riduzione delle partecipazioni era stata incentivata dalla l. 23 dicembre 2013, n. 147, stabilendo prerogative in materia di mobilità del personale tra le varie società e di incentivi fiscali, tra cui il mancato computo, ai fini del rispetto del patto di stabilità, delle risorse risparmiate per effetto della riorganizzazione.

Le finalità di tutela del mercato e di garanzia di una gestione corretta e oculata delle società partecipate sono anche alla base di una serie di norme che il legislatore ha adottato in tema di trasparenza. Risponde a tali esigenze l'obbligo di pubblicazione, sul sito istituzionale, dei compensi degli amministratori designati o nominati dall'ente stesso (comma 735 art. 1 l. 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007), la cui violazione è punita con sanzione amministrativa pecuniaria.

Inoltre, l'art. 22 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), prevede in capo alle amministrazioni l'obbligo di pubblicazione dell'elenco delle società di cui è detenuta partecipazione diretta, anche minoritaria, indicandone contestualmente l'entità, le funzioni attribuite e le attività svolte. Nel caso di mancata o incompleta pubblicazione di tali informazioni, è vietata l'erogazione di somme ad opera dell'ente partecipante in favore dei soggetti partecipati. Si sottolinea, a tal proposito, che a mente dell'art. 1 d.lgs. n. 33/2013, la trasparenza è intesa come "accessibilità totale" delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle

[4] "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".

pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Appare utile, infine, una ricognizione delle norme già approvate in tema di società partecipate, ma in vigore per il futuro.

L'esigenza informativa sul panorama delle società partecipate e la massiccia diffusione del fenomeno ne ha reso indispensabile una ulteriore ricognizione, attuata grazie all'acquisizione, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, delle informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto privato, detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche individuate dall'Istituto nazionale di statistica e da quelle di cui all' art. 1, c. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Tale previsione, introdotta dal comma 5 dell'art. 17, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, ed operativa dal 1 gennaio 2015, ha abrogato il previgente obbligo ex art. 1, comma 587, l. 27 dicembre 2006, n. 296, che imponeva la comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica dell'elenco dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione pubblica, unitamente ad ulteriori dati significativi[5]. Per effetto della novella, l'acquisizione delle predette informazioni può adesso avvenire sia con il ricorso a banche dati esistenti, sia attraverso richiesta di invio avanzata dalle amministrazioni pubbliche, come sopra individuate, ovvero da parte delle società da esse partecipate.

Le informazioni così reperite[6] sono rese disponibili nella banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 13 della l. 31 dicembre 2009, n. 196. L'elenco delle amministrazioni adempienti e di quelle inadempienti all'obbligo di comunicazione è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze e su quello del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

---

[5] Segnatamente: la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante.

[6] Ai sensi del d.m. 25 gennaio 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze "Le Amministrazioni di cui all'art. 2 comunicano, per ogni società o ente di diritto pubblico o di diritto privato, partecipato direttamente o indirettamente, o in cui nominano propri rappresentanti anche senza detenere quote di partecipazioni, l'entità della partecipazione, le informazioni relative all'anagrafica, al settore di attività, al bilancio di esercizio, alle funzioni svolte nei confronti dell'Amministrazione e alle attività affidate, gli oneri a qualunque titolo gravanti sul bilancio dell'Amministrazione nonché i rappresentanti dell'Amministrazione negli organi di governo, con indicazione della carica rivestita e del trattamento economico percepito. Sono altresì comunicate le informazioni sul costo del personale, comunque utilizzato, di cui all' art. 60, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

In tema di riduzione delle società partecipate, la l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) posticipa il termine per il riassetto al 31 dicembre 2015 (art. 1, comma 611), senza tuttavia prevedere sanzioni in caso di inutile decorso del termine. Il medesimo comma indica, poi, le regole di attuazione del processo, sostanzialmente riconducibili all'eliminazione di società e partecipazioni non indispensabili per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente partecipante, alla soppressione sia degli organismi che svolgano attività analoghe sia delle "scatole vuote", società composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, favorendo, infine, forme di aggregazione per l'erogazione di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Al successivo comma 612 si prevede che i presidenti di regioni e province, i sindaci, nonché gli altri organi di vertice delle amministrazioni predispongano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione, che evidenzi in dettaglio tempi, modalità dell'azione programmata e risparmi da conseguire. Entro il 31 marzo 2016, tali soggetti sono tenuti a relazionare sui risultati conseguiti, pubblicando nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata il documento in cui è dato conto degli obiettivi realizzati, in adempimento dell'obbligo di pubblicità previsto dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Sia il piano operativo, corredato da relazione tecnica, sia la relazione finale devono essere trasmessi alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Sul punto occorre rilevare che la Regione[7] ha deciso di non dare completa attuazione al disposto legislativo, in ragione della scadenza elettorale di maggio, rinviando l'adozione del piano alla nuova giunta. Poiché la norma non consentiva di derogare al termine posto, allo stato la Regione è inadempiente a tale obbligo. La Sezione si attende un adempimento quanto più possibile tempestivo.

Il comma 614, infine, detta norme per il trattamento del personale delle partecipate in dismissione in attuazione dei piani operativi. In particolare, trova applicazione la disciplina in tema di procedure di mobilità tra società partecipate e reimpiego del personale in esubero.

In tale contesto si muovono le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, la cui funzione di verifica sulla gestione finanziaria degli enti locali e delle regioni, rafforzata dagli artt. 1 e 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213,

[7] Delibera Giunta regionale 23 marzo 2015, n. 325, contenente la ricognizione dello stato di attuazione dei processi di dismissione delle partecipazioni societarie.

con particolare riferimento alle regioni e alle loro partecipate (art. 1), impone di accertare che i rendiconti delle regioni tengano conto delle partecipazioni in società controllate, nonché di quelle alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività e di servizi strumentali alla regione stessa.

Sotto il profilo dell'armonizzazione, è inoltre necessario dare rilievo ai dati contabili relativi alle società partecipate o controllate, stante la loro effettiva incidenza sulla situazione finanziaria delle amministrazioni partecipanti. A questo proposito, l'art. 1, comma 1, lett. n), d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, ha apportato alcune integrazioni al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, disponendo per le amministrazioni pubbliche l'obbligo di redazione del bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate. 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. La normativa è destinata, comunque, ad un'applicazione graduale: con riferimento agli esercizi 2015-2017, infatti, saranno considerate le sole società a totale partecipazione pubblica affidatarie di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale, indipendentemente dalla quota di partecipazione.

Con l. 30 ottobre 2014, n. 161 (legge europea 2013-bis), infine, il legislatore nazionale, dando seguito agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, ha statuito come, nell'ambito del monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio, la Corte dei conti abbia facoltà di richiedere dati economici e patrimoniali direttamente agli enti ed agli organismi partecipati, al fine di valutarne i riflessi della gestione sui conti delle pubbliche amministrazioni (art. 30).

1.1. La normativa regionale

La partecipazione della regione a soggetti di diritto privato avviene in coerenza con gli obiettivi delle politiche regionali, come stabiliti negli atti di programmazione, ed è limitata alle ipotesi in cui si renda necessaria per il perseguimento di un interesse di rilievo regionale, nel rispetto del principio di coordinamento dell'azione dei soggetti pubblici e privati coinvolti.

Lo Statuto della Regione Toscana stabilisce come le funzioni amministrative riservate alla regione possano essere esercitate anche tramite "enti, aziende, agenzie e altri organismi pubblici dipendenti", istituiti e regolati con legge regionale (art. 50 c. 1).

In particolare, la competenza in materia di nomine negli organi delle società spetta al Consiglio, nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza e controllo (art. 51 c. 2), mentre

sono ricondotte in capo alla Giunta ("organo di governo" ex art. 29) le designazioni per incarichi direzionali (art. 50 c. 2), comunque soggette a forme di controllo, anche preventivo, del Consiglio.

La l.r. 28 aprile 2008, n. 20 disciplina le condizioni e le modalità della partecipazione regionale a soggetti di diritto privato, in attuazione dell'articolo 51, c. 1, dello Statuto, individuando le rispettive attribuzioni di Consiglio e Giunta in ordine alla gestione delle partecipazioni sociali e dettando altresì norme in materia di numero e compensi dei componenti degli organi di amministrazione.

Il Consiglio decide la partecipazione in società esistenti e l'istituzione di nuovi soggetti, lasciando alla Giunta il compito di adottare gli atti necessari al perfezionamento della relativa costituzione. Inoltre, il Consiglio delibera la dismissione, l'incremento o la riduzione della partecipazione a società di cui l'ente detenga la maggioranza del capitale, residuando la decisione nei restanti casi in capo alla Giunta.

La citata l.r. n. 20/2008, recentemente novellata dalla l.r. 7 gennaio 2015, n. 1, disciplina anche l'esercizio da parte della Regione delle proprie prerogative di socio, nonché numero e compensi dei componenti degli organi amministrativi. L'intervento del soggetto pubblico avviene tramite il Presidente della Giunta, ovvero, eventualmente, l'assessore, il dirigente competente o il funzionario allo scopo delegato, in vista del miglioramento dell'efficienza della struttura.

La d.g.r. n. 13/2009, attuativa dell'art. 16 della l.r. n. 20/2008, individua due distinti ruoli per il governo delle società partecipate:

1) quello degli assessorati competenti nelle materie in cui ricade l'oggetto sociale delle singole partecipate a cui spetta:

a. l'iniziativa per quanto riguarda gli atti di indirizzo per le indicazioni di voto che la Regione, in quanto socio, deve esprimere in sede di assemblea, ordinaria o straordinaria, delle società (approvazione del bilancio, modifiche statutarie, aumenti di capitale sociale, ecc.);

b. l'iniziativa per quanto riguarda gli atti di indirizzo strategico che la Regione intende impartire alle proprie partecipate in coerenza con gli obiettivi posti dalla programmazione regionale;

c. l'adozione di tutti gli atti gestionali connessi all'esercizio delle prerogative di socio (acquisto e vendita azioni, accertamento dividendi, ecc.);

2) quello di coordinamento e monitoraggio delle partecipazioni societarie, collocato presso la Direzione Generale competente in materia di bilancio e riservato, nell'attuale riparto delle deleghe assessorili, al Presidente della Giunta regionale. Tale ruolo si pone:

a. come strumento di controllo per il perseguimento dell'equilibrio economico e finanziario del soggetto partecipato;

b. come supporto al settore competente per materia, nel momento in cui deve procedere alle valutazioni e alla predisposizione degli atti che gli competono; tale supporto si traduce nell'espressione di pareri obbligatori ma non vincolanti sulle principali vicende societarie da allegare all'atto di giunta per la partecipazione nelle assemblee societarie;

c. come punto di raccolta e aggiornamento di tutte le informazioni che attengono all'insieme delle partecipazioni comunque assunte dalla Regione; a tale proposito infatti le norme nazionali e regionali prevedono molteplici adempimenti informativi, di cui un esempio è rappresentato dalla trasmissione da parte della Giunta regionale di un rapporto annuale al Consiglio[8].

Il controllo sull'attività degli organismi privati è realizzato attraverso l'invio alla Giunta dei bilanci di esercizio, unitamente alla relazione degli amministratori sulla gestione ed alla relazione del collegio dei revisori, documenti, questi ultimi, strutturati a partire dalla procedura di monitoraggio delle partecipazioni, delineata da apposita deliberazione di Giunta.

La Giunta, infine, presenta annualmente al Consiglio un referto sul risultato economico e sull'andamento dell'attività (art. 15, l.r. n. 20/2008, novellato dalla l.r. 7 gennaio 2015, n. 1, abrogativo della previgente l.r. 6 agosto 2001, n. 36). L'art. 16 della l.r. n. 1/2015, a fini di coordinamento, prevede la raccolta e l'elaborazione, da parte di un'unica struttura, dei dati e delle informazioni fornite dai dirigenti competenti per materia o acquisite direttamente dai soggetti partecipati.

È prevista l'attivazione di un controllo non solo *ex post*, ma anche *ex ante*, effettuato tramite gli assessorati competenti per materia, laddove la società abbia chiuso l'ultimo esercizio in perdita, o, avendo adottato un piano industriale, non abbia rispettato gli obiettivi prefissati, ovvero, infine, qualora la partecipazione regionale sia almeno pari al 50 per cento.

La disciplina in materia di nomina degli amministratori di società a partecipazione

[8] Dati forniti dalla relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2014.

regionale è altresì integrata dalla l.r. 8 febbraio 2008, n. 5, che stabilisce, ricalcando la normativa nazionale, il divieto di nomina per coloro che, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbiano chiuso in perdita tre esercizi consecutivi (art. 10-*bis*).

Con recente intervento normativo, il legislatore regionale ha provveduto ad abrogare la l.r. 2 agosto 2013, n. 44, novellando con l.r. 7 gennaio 2015, n. 1, la disciplina in tema di programmazione regionale.

Gli indirizzi per l'attuazione delle politiche regionali svolte tramite le partecipate ed i relativi strumenti sono individuati dai piani e programmi di cui all'art. 10 della l.r. n. 1/2015. In particolare, poi, il Programma regionale di sviluppo definisce le strategie di intervento, soggette ad aggiornamento annuale ad opera del Documento di programmazione economico e finanziaria (Dpef). Una volta definiti gli obiettivi politici, come descritti nel Dpef e nei singoli piani e programmi, gli stessi vengono attuati attraverso gli indirizzi espressi dal socio regione nell'ambito della partecipazione in assemblea, dando seguito a quanto definito in un'apposita deliberazione di Giunta (Capo V l.r. n. 20/2008).

È da segnalare, infine, la modifica apportata al *corpus* della l.r. 21 maggio 2008, n. 28 dalla l.r. n. 50/2014, che è intervenuta sugli artt. 2 e 7 ed ha inserito il nuovo art. 6-*bis*. Si tratta di un intervento puntuale che incide su funzioni e struttura di Sviluppo Toscana s.p.a., stabilendo così una disciplina settoriale di dettaglio, di natura quasi regolamentare. In seguito alla citata novella, Sviluppo Toscana s.p.a. ha visto ampliato il proprio oggetto sociale, in cui sono attualmente ricomprese anche "le funzioni di organismo intermedio responsabile delle attività di gestione, controllo e pagamento del programma operativo regionale (Por) del fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) per il periodo 2014-2020, di cui al regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013". La nuova lett. f-bis, poi, ricomprende nell'oggetto sociale anche l'attività di informatizzazione del sistema di gestione e controllo del Por Fesr 2014-2020.

Da tali nuove attribuzioni, secondo la precisazione di cui all'art. 7, c. 1-*bis*, non deriverebbero maggiori oneri a carico del bilancio regionale, tuttavia, il disposto dell'art. 6-*bis*, in vista dello svolgimento delle suddette ulteriori funzioni, autorizza Sviluppo Toscana s.p.a. ad incrementare la dotazione organica tramite assunzioni di "personale non dirigenziale a tempo indeterminato con trattamento economico non superiore al terzo livello, […] fino al numero massimo di cinque unità".

2. Le partecipazioni regionali nel rendiconto della Regione Toscana

La Regione Toscana possiede un rilevante numero di partecipazioni societarie di diversificata entità e, infatti, già nell'aprile del 2008 ha provveduto a disciplinare il settore, riorganizzandone alcuni snodi. Tuttavia, il riassetto è ancora in corso e, soprattutto, procede a rilento la parte relativa alle dismissioni.

Molti dei dati del presente capitolo sono stati ricavati dal rapporto annuale 2014 sulle partecipazioni regionali, poiché il rapporto per il 2015 non è disponibile in tempo per questa relazione. dati più aggiornati vengono esposti rispetto alle risultanze del rendiconto nel conto del patrimonio e basandosi sulla Relazione del Presidente della Regione.

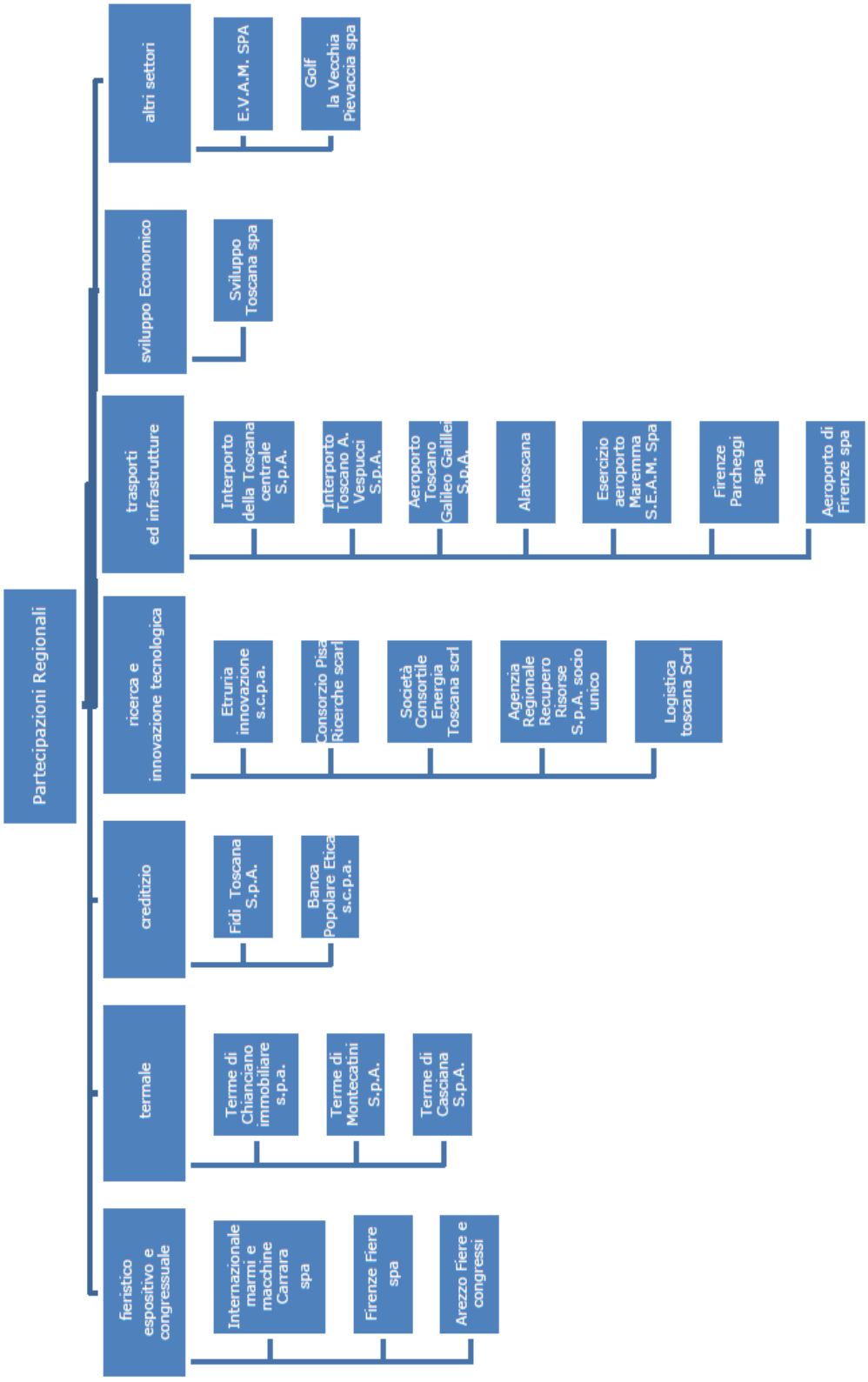
L'art. 3 della l.r. 28 aprile 2008, n. 20, dispone che la partecipazione della Regione a soggetti di diritto privato avvenga in coerenza con gli obiettivi delle politiche regionali, stabiliti negli atti di programmazione, e debba essere limitata alle ipotesi in cui si renda necessaria per il perseguimento di un interesse di rilievo regionale.

Inoltre, la Regione non può costituire, assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in società aventi per oggetto produzione di beni o di servizi non strettamente necessari per perseguire le proprie finalità istituzionali, mentre è ammessa la costituzione o la partecipazione in società che producono servizi di interesse generale.

2.1. La composizione del portafoglio delle partecipazioni

Osservando la composizione delle partecipazioni regionali (fig. 1) non può sfuggire come la Regione abbia significativi interessi in settori (fieristico, termale, logistica e trasporti), che producono beni e servizi di carattere territoriale.

Fig. 1 - Partecipazioni della Regione Toscana per settore di appartenenza.



Il processo di privatizzazione è stato, di fatto, avviato all'inizio del 2011, dopo una serie di interventi di carattere normativo e attuativo regionale, ma i risultati sono tutt'ora abbastanza scarsi .[9]

La procedura è andata a buon fine soltanto per la Camionabile della Cisa s.p.a. essendo andate deserte le altre procedure ad evidenza pubblica esperite (E.V.A.M. Ente Valorizzazione Acque Minerali Fonteviva s.p.a.; Firenze Parcheggi s.p.a.; Golf La Vecchia Pievaccia s.p.a.), si applica quanto stabilito dall'art. 1, c. 569, l. 147/2013[10] come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. b), d.l. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla l. 2 maggio 2014, n. 68. Pertanto, risulta cessato ogni effetto connesso alla partecipazione con l'obbligo per la società di liquidare il valore della quota in denaro entro il 31 dicembre 2015.

Inoltre, attualmente, per il consorzio Pisa ricerche è in corso la procedura fallimentare, mentre Etruria innovazione s.c.p.a. è in liquidazione dal 2011.

Per quanto riguarda la partecipazione nei consorzi e cooperative Etsaf, le procedure di dismissione sono ancora in corso, al 31 dicembre 2014 permangono ancora nel portafoglio regionale 32 partecipazioni in tali organismi (rispetto alle 47 al 31 dicembre 2011), di cui 5 in liquidazione per un valore nominale complessivo di 2.343.918,74[11] euro.

Per altre specifiche partecipazioni la Giunta ha stabilito di poter procedere ad una privatizzazione solo dopo aver effettuato un percorso di valorizzazione. Questo percorso riguarda, tra l'altro, gli enti del settore fieristico, termale, delle infrastrutture logistiche. In ogni caso, le società partecipate del settore fieristico e termale manifestano difficoltà gestionali. Poiché il percorso di valorizzazione è iniziato già da alcuni anni si invita la Giunta a riconsiderare la decisione assunta in occasione dell'adozione del Piano di cui alla l. 190/2014, art. 1, comma 611 e seguenti.

Per le società considerate strategiche, al contrario, si prevede non solo il mantenimento della partecipazione, ma anche una riorganizzazione e un rafforzamento della *governance*.

---

[9] Le delibere rilevanti sono le nn. 36 e 37 del 31 gennaio 2011 e n. 207 del 19 marzo 2012.

[10] Comma 569: Il termine di trentasei mesi fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è prorogato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile.

[11] Deliberazione Giunta regionale 23 marzo 2015, n. 325, "Ricognizione dello stato di attuazione dei processi di dismissione delle partecipazioni societarie attuati nel corso della legislatura e rinvio a quella successiva di ogni ulteriore decisione per la definizione del piano di razionalizzazione di cui all'art. 1, c. 611-614, l. 190/2014".

Tra queste rientrano le società aeroportuali[12] (Pisa, Grosseto, Isola d'Elba), Fidi Toscana, l'Agenzia Regione Recupero Risorse. s.p.a. (trasformata in società in house dal 2010) e Sviluppo Toscana s.p.a., che è stata comunque oggetto di intervento di riforma ai sensi dell'art. 8, comma 5, l.r. n. 28/2008.

La Sezione, naturalmente, non è interessata a formulare valutazioni di merito circa le scelte operate dalla Regione in materia di riorganizzazione delle partecipazioni. Si rileva, tuttavia, che in presenza di difficoltà finanziarie delle società e di procedure di dismissione che ottengono uno scarso interesse da parte del mercato, come già rilevato nella relazione relativa al rendiconto 2013, occorre rivedere i valori complessivi delle partecipazioni, che si potrebbero ritenere sopravvalutate, in sede di rendiconto, rispetto all'effettivo valore.

2.2. Le partecipazioni azionarie

Nel 2014 la Regione Toscana, risulta avere partecipazioni in 23 società, la struttura delle partecipazioni è rimasta praticamente inalterata rispetto all'anno precedente.

Il rapporto 2014 sulle partecipazioni regionali evidenzia le variazioni intervenute nel portafoglio azionario ed espone sinteticamente gli andamenti gestionali delle società. Dal rapporto risulta che la Regione, nel corso del 2013, ha esercitato il diritto di opzione per l'acquisto di ulteriori azioni nelle seguenti società:

- Fidi Toscana S.p.a. sottoscrizione di 61.477 azioni, la cui partecipazione al capitale sociale è passata dal 43,48 al 46,28 per cento;
- Alatoscana s.p.a. la partecipazione al capitale è passata dal 50,27 al 51,06 per cento;
- Arezzo Fiere e Congressi acquisizione di una quota, la partecipazione al capitale è passata dal 37,40 al 41,04 per cento;
- Interporto della Toscana Centrale s.p.a: sottoscrizione di n. 1.097.879 azioni, la partecipazione al capitale è passata dal 4,61 al 6,40 per cento;
- Interporto Toscano A. Vespucci s.p.a. sottoscrizione di 6.196 azioni la cui partecipazione al capitale sociale è passata dal 17,79 al 23,56 per cento);
- Terme di Montecatini S.p.a. : sottoscrizione di n. 3.000.000 azioni; la partecipazione al capitale è passata dal 59,04 al 64,32%.

Si è invece registrata una riduzione percentuale della partecipazione regionale, per variazioni nella compagine sociale, nelle seguenti società:

[12] Si evidenzia che in data 11 maggio 2015 le società aeroportuali SAT (Società aeroporto Toscano Galileo Galilei s.p.a.) e ADF (Aeroporto di Firenze s.p.a.) hanno provveduto alla loro fusione per incorporazione in SAT, dando vita ad una nuova società denominata: Toscana Aeroporti sp.a.

- CET società consortile Energia Toscana s.c.a.r.l. (la partecipazione è scesa dal 0,68 al 0,54 per cento).

Oltre a tali variazioni nel 2014 vi sono state ulteriori variazioni nella compagine sociale delle società partecipate che non sono riportate nel rapporto in quanto lo stesso è aggiornato al 31 dicembre 2013.

Nel 2014 la Regione Toscana ha aderito alla offerta pubblica di acquisto di Corporation America Italia s.r.l. e ha ceduto l'11,9 per cento delle azioni della Società SAT s.p.a. Nel complesso sono state cedute n. 1.173.277 azioni per un valore di euro 16.685.852,89.

La Regione ha poi esercitato il diritto di opzione per incrementare la quota di partecipazione al capitale sociale delle società :

• Interporto della Toscana Centrale s.p.a. in seguito alla sottoscrizione di n. 4.140.216 azioni (la partecipazione è passata dal 6,4 al 12,51 per cento)

• Terme di Montecatini s.p.a. in seguito alla sottoscrizione di n. 3.000.000 di azioni, (la partecipazione al capitale è passata dal 64,32 al 67,12 per cento);

La Regione non ha invece ritenuto di sottoscrivere l'aumento di capitale della società Arezzo Fiere e Congressi s.r.l. per cui la quota di partecipazione nel 2014 è scesa dal 41,04 al 39,88 per cento.

In sede di controdeduzioni, la Regione fornisce dati sulle quote partecipative differenti rispetto a quanto segnalato dalla Sezione (che si attiene alla fonte del Registro delle imprese); in particolare la Regione segnala che: "per Aereoporto di Firenze s.p.a. la quota regione al 31/12/2012 e 31/12/2013 è pari al 5,06 e non al 5 come indicato. Verosimilmente il valore della quota non corrisponde a € 451.880 come indicato ma bensì a € 457.299. Per Ala Toscana s.p.a. la quota regione al 31/12/2013 è pari al 51,05 e non al 51,1. Per Arezzo Fiere e Congressi S.r.l il valore della quota al 31/12/2013 è € 17.151.820 e non €171.518.520. Per Cet Società consortile Energia Toscana Srl la quota regione al 31/12/2013 è pari allo 0,54. Per Consorzio Pisa Ricerche s.c.a.r.l la quota regione al 31/12/2013 è pari al 3,85. Per E.V.A.M. Ente Valorizzazione Acque Minerali Fonteviva S.p.A. l'utile anno 2012 è € 13.490 e non € 13.480. Per Fidi Toscana s.p.a la quota regione al 31/12/2012 è pari al 43,48 e non al 46,28. Il risultato di esercizio 2012 è pari a € -2.354.121,00 e non € -2.187.683. Per Interporto Toscano A. Vespucci s.p.a. la quota regione al 31/12/2013 è pari al 23,56. La percentuale riportata per Società Aeroporto Toscano Galilei s.p.a. (0,00%) dovrebbe essere 1,68% nel 2013 e 0,49% nel 2014".

Di seguito si riporta l'elenco delle società partecipate dalla regione con i relativi dati di bilancio, con aggiornamento al 31 dicembre 2014.

Tab. 1 - Elenco società partecipate dalla Regione Toscana (in euro)

Società		Attività svolta	Socio principale (esclusa Regione Toscana)	Quota Regione al 31/12/2012 %	Quota Regione al 31/12/2013 %	Valore quota regione al 31/12/2013	Capitale Sociale al 31/12/2014	Patrimonio netto al 31/12/2012	Patrimonio netto al 31/12/2013	Risultato di esercizio		
										2011	2012	2013
1	Aeroporto di Firenze S.p.a.	Sviluppo, progettazione, realizzazione, adeguamento, gestione, manutenzione e uso degli impianti e delle infrastrutture per l'esercizio dell'attività aeroportuale.	SAGAT Spa 33,4%	5	5	451.880	90.350.000	39.064.000,00	40.032.000,00	2.813.703,00	2.692.000,00	1.127.000,00
2	AlaToscana S.p.a.	Gestione dell'aeroporto di Marina di Campo all'Isola d'Elba	C.C.I.A.A. Livorno 28,39%	50,27	51,1	1.485.651,4	2.910.366	532.497,00	2.804.874,00	-608.219,00	-57.386,00	369.378,00
3	A.R.R.R. Agenzia Regione Recupero Risorse s.p.a.	Studi, ricerca, sperimentazione, progettazione, realizzazione impianti di disinquinamento e trattamento rifiuti, assistenza tecnica e commerciale a clienti, pubblicazioni non periodiche e servizi vari in campo ambientale.		100	100	516.460	516.460	820.418,00	833.354,00	119.098,00	21.490,00	12.936,00
4	Banca Popolare Etica di Padova s.c.a.r.l.	Raccolta del risparmio ed esercizio del credito, collegamento tra imprese sociali non a scopo di lucro, attività di formazione e studio, organizzazione di corsi, convegni e seminari, consulenza amministrativa ed economico-finanziaria e supporto per il set	Etica Sgr 46,5%	0,075	0,06	26.250	46.601.993	54.088.087,00	61.320.703,00	1.490.374,00	1.645.716,00	1.327.789,00
5	Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	Valorizzazione degli aspetti economici, artistici, culturali, ambientali e sociali del territorio, organizzazione manifestazioni fieristiche, sportive, promozionali, convegnistiche e culturali, gestione impianti polivalenti, locazione immobiliare.	CCIAA di Arezzo 19,69%	37,4	39,89	171.518.250	41.798.664	40.072.110,00	39.607.196,00	7.766,61	17.024,00	-2.898.259,00
6	CET Società Consortile Energia Toscana s.c.a.r.l.	Razionalizzazione dell'uso dell'energia tramite acquisto del fabbisogno dei consorziati alle migliori condizioni reperibili sul mercato nazionale e/o estero.	Anci Toscana 11,6	0,68	0,5	465,00	68.772,65	82.088,00	101.277,00	2.802,00	2.180,00	9.922,00

Segue…

	Società	Attività svolta	Socio principale (esclusa Regione Toscana)	Quota Regione al 31/12/2012 %	Quota Regione al 31/12/2013 %	Valore quota regione al 31/12/2013	Capitale Sociale al 31/12/2014	Patrimonio netto al 31/12/2012	Patrimonio netto al 31/12/2013	Risultato di esercizio		
										2011	2012	2013
7	Consorzio Pisa Ricerche s.c.a.r.l.	Ricerca destinata all'innovazione tecnologica, trasferimento tecnologico, corsi di formazione scientifica, svolgimento di convegni e congressi di carattere scientifico.	Soci vari pubblici e privati 7,69%	3,85	3,8	40.831,00	Il Tribunale di Pisa ha dichiarato fallita la società con sentenza n. 75 del 26 novembre 2012					
8	E.V.A.M. Ente Valorizzazione Acque Minerali Fonteviva s.p.a.	Valorizzazione, sfruttamento e commercializzazione delle acque minerali del territorio.	Comune di Massa 97,31%	0,21	0,21	3.583,00	1.706.253,28	1.336.078,00	1.190.041,00	17.386,00	13.480,00	-146.037,00
9	Etruria Innovazione s.c.p.a. (in liquidazione)	Coordinamento dei progetti della rete regionale dell'alta tecnologia e gestione delle relative infrastrutture e servizi, elaborazione ed esecuzione di progetti finalizzati alla ricerca applicata, all'innovazione e sviluppo di prodotti, servizi e processi	Provincia di Grosseto 12,96%	42,59	42,59	118.772,00	278.856,00	-48.439,00	dato non disponibile società in liquidazione	-658.335,00	-44.572,00	dato non disponibile società in liquidazione
10	Fidi Toscana s.p.a.	Agevolare l'accesso al credito a m/lungo termine, a tasso ordinario o agevolato, e a breve termine, nonchè ad altre forme di finanziamento, delle imprese di minori dimensioni, al fine di indirizzarne l'attività alla luce degli obiettivi fissati nel programma	Monte Paschi Siena 27,46%	46,28	46,28	74.130.524	160.163.224,0	171.887.443	168.964.252,0	251.132,54	-2.187.683,00	-6.062.765,00
11	Firenze Fiera s.p.a.	Attività fieristica, congressuale, di promozione economica e sociale, gestione spazi espositivi, concessione a terzi di aree congressuali e servizi connessi.	CCIAA di Firenze 28,66%	31,85	31,85	6.957.525,96	21.843.977,76	23.331.395,00	20.970.491,00	-880.509,00	-1.749.485,00	-2.380.904,00
12	Firenze Parcheggi s.p.a.	Realizzazione, ampliamento e ristrutturazione, organizzazione e gestione, in proprio o in concessione, di strutture immobiliari da adibire a centri intermodali, autosili e parcheggi.	Comune di Firenze 49,46%	1,57	1,57	402.870,00	25.595.157,50	34.939.407,00	33.939.663,00	76.968,00	-1.471.482,00	-999.743,00

Segue…

Società		Attività svolta	Socio principale (esclusa Regione Toscana)	Quota Regione al 31/12/2012 %	Quota Regione al 31/12/2013 %	Valore quota regione al 31/12/2013	Capitale Sociale al 31/12/2014	Patrimonio netto al 31/12/2012	Patrimonio netto al 31/12/2013	Risultato di esercizio		
										2011	2012	2013
13	Golf La Vecchia Pievaccia s.p.a.	Propaganda e sviluppo dello sport del golf, anche con attività accessorie, collaterali e complementari, comprese altre discipline sportive.	azionariato diffuso 0,13%	0,13	0,13	5.164,60	3.852.791,60	13.288.287,00	13.037.282,00	-181.131,00	-172.691,00	-221.511,00
14	Internazionale Marmi e Macchine Carrara s.p.a.	Promozione della conoscenza, utilizzazione e applicazione del marmo, e dello sviluppo dell'industria lapidea e relative tecnologie, realizzazione di una fiera internazionale del marmo e delle macchine per la sua escavazione e lavorazione.	Comune di Carrara 40,82%	36,4	36,4	11.697.427,80	32.138.850,60	30.260.944,00	30.278.406,00	4.121,00	12.906,00	17.462,00
15	Interporto della Toscana Centrale s.p.a.**	Progettazione, esecuzione, costruzione ed allestimento di un interporto, inteso come centro intermodale di raccolta e smaltimento merci.	Comune di Prato 44,6 %	4,61	6,4**	787.333,00	12.305.555,00	14.035.304,00	14.295.430,00	47.348,00	106.751,00	29.567,00
16	Interporto Toscano A. Vespucci s.p.a.	Progettazione, esecuzione, costruzione ed allestimento di un interporto, inteso come centro intermodale di raccolta e smaltimento merci.	MPS Capital Service Banca per le imprese 21,8%	17,79	23,6	5.291.133,0	22.458.263,00	17.309.327,00	22.767.809,00	-1.541.085,00	64.452,00	-5.243.086,00
17	Logistica Toscana Scarl	Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo dell'economia, consulenza gestionale e pianificazione aziendale, studi di mercato	Unione Regionale CCIAA Toscana 24,76%	52,38	52,38	110.000,00	210.000,00	335.603,00	372.130,00	53.284,00	12.247,00	36.526,00
18	S.A.T. Società Aeroporto Toscano Galileo Galilei s.p.a.*	Sviluppo, progettazione, realizzazione, adeguamento, gestione, manutenzione e uso degli impianti e delle infrastrutture per l'esercizio dell'attività aeroportuale.	Finatan spa 15,3%	16,9	16,9*	2.749.312,5	16.269.000,00	62.142.705,00	63.071.008,00	4.350.594,00	6.352.792,00	2.735.219,00
19	S.E.A.M. Società Esercizio Aeroporto della Maremma s.p.a.	Sviluppo, progettazione, realizzazione, adeguamento, gestione, manutenzione e uso degli impianti e delle infrastrutture per l'esercizio dell'attività aeroportuale.	Comune e Pr. di Grosseto 25,3% a testa	7,08	7,08	156.721,40	2.213.860,00	2.446.243,00	2.555.301,00	-86.043,00	9.235,00	89.054,00

Segue…

Società		Attività svolta	Socio principale (esclusa Regione Toscana)	Quota Regione al 31/12/2012 %	Quota Regione al 31/12/2013 %	Valore quota regione al 31/12/2013	Capitale Sociale al 31/12/2014	Patrimonio netto al 31/12/2012	Patrimonio netto al 31/12/2013	Risultato di esercizio		
										2011	2012	2013
20	Sviluppo Toscana s.p.a.	Promozione nascita p/medie imprese, sviluppo, diversificazione, ammodernamento di imprese esistenti, anche mediante creazione di un centro di imprese, assistenza e consulenza in campo organizzativo e finanziario, incubatore di imprese.		100	100	7.323.141,00	7.323.141,00	7.339.485,00	7.340.758,00	8.893,00	1.794,00	1.271,00
21	Terme di Casciana s.p.a.	Valorizzazione e sfruttamento delle acque termali e minerarie del territorio, realizzazione e gestione esercizi di cura, turistici, ricreativi, alberghieri, culturali, commerciali, pubblicazione e diffusione di libri e riviste attinenti.	Comune di Casciana Terme 24,33%	75,66	75,66	6.060.541,50	8.010.027,09	6.969.511,00	6.973.182,00	-393.108,00	-461.682,00	3.671,00
22	Terme di Chianciano Immobiliare s.p.a.	Valorizzazione e sfruttamento delle acque termali e minerarie del territorio, realizzazione e gestione esercizi di cura, turistici, ricreativi, alberghieri, culturali, commerciali, gestione indiretta di stabilimenti termali, locazione immobiliare.	Comune di Chianciano Terme 18,70%	73,81	73,81	12.991.912,00	17.602.845,00	13.139.397,00	17.119.171,00	8.466,00	-958.690,00	17.583,00
23	Terme di Montecatini S.p.A***	Valorizzazione e sfruttamento delle acque termali e minerarie del territorio, realizzazione e gestione esercizi di cura, turistici, ricreativi, alberghieri, culturali, commerciali, gestione indiretta di stabilimenti termali, locazione immobiliare.	Comune di Montecatini 40,96%	59,04	64,32***	14.956.760,00	23.253.620,00	27.435.027,00	31.069.130,00	-1.671.111,00	103.407,00	634.103,00

* si segnala che la Regione Toscana nel 2014 ha ceduto l'11,9 per cento delle Azioni della Sat.

** La Regione Toscana nel corso del 2014 ha aumentato la propria partecipazione dal 6,4 al 12,51 per cento.

*** Nel 2014 la Regione ha sottoscritto n. 3 milioni di azioni (la partecipazione è passata dal 64,32 al 67,12 per cento).

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2014 e dati Registro delle imprese Camere di Commercio.

Come evidenziato nella tabella precedente, all'interno del portafoglio azionario il settore più rappresentato continua ad essere quello dei trasporti e delle infrastrutture, grazie alle partecipazioni in alcune società aeroportuali, di gestione degli interporti, e in Firenze Parcheggi.

La strategicità rispetto alle politiche regionali delle società appartenenti al settore aeroportuale, delle infrastrutture e logistica, ivi compresi gli Interporti A. Vespucci di Livorno e della Toscana Centrale è stata confermata nel Piano regionale integrato delle infrastrutture e la mobilità (Priim).

Il settore della ricerca e innovazione tecnologica conta cinque società, con partecipazioni anche piuttosto significative. Di queste, le maggiori si registrano nell'Agenzia Regione Recupero Risorse (Arrr) s.p.a. (cfr. di seguito paragrafo sulle società in house) e nella società Etruria innovazione (in liquidazione dal 2011).

Numerose partecipazioni riguardano, come anticipato, i comparti fieristico espositivo e quello termale, entrambi oggetto di interventi di carattere strategico da parte dell'azionista regionale negli anni recenti.

Infine, nel settore finanziario, oltre ad una partecipazione minima nella Banca Etica, la Regione è l'azionista di maggioranza della Fidi Toscana, società che, si propone di agevolare l'accesso al credito da parte di imprese di piccole dimensioni e che è stata particolarmente importante per la veicolazione degli interventi di supporto all'accesso al credito in occasione del varo delle misure anticrisi.

Il valore delle partecipazioni azionarie e societarie della Regione Toscana, al 31 dicembre 2014, quali risultano dal rendiconto regionale del 2014, ammonta a 149,9 milioni con un decremento del 9,5 per cento rispetto all'anno precedente (165,7 milioni).

Nella relazione illustrativa che accompagna il rendiconto 2014, le partecipate risultano suddivise in 4 tipologie a seconda dell'intensità dei poteri decisionali che quest'ultima è in grado di esercitare in sede assembleare, come di seguito specificate:

a) Società nelle quali la Regione può esprimere, in sede assembleare, la maggioranza assoluta dei diritti di voto:

Agenzia Regionale Recupero Risorse s.p.a. (100 per cento);

Sviluppo Toscana s.p.a. (100 per cento);

Terme di Casciana s.p.a. (75,66 per cento);

Terme di Chianciano Immobiliare s.p.a. (73,81 per cento);

Terme di Montecatini Immobiliare s.p.a. (67,12 per cento);

Logistica Toscana s.c.a.r.l. (52,38 per cento);

Alatoscana s.p.a. (51,05 per cento);

b) Società nelle quali la Regione può esprimere, in sede assembleare, la maggioranza relativa dei diritti di voto:

Fidi Toscana s.p.a. (46,28 per cento);

Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. (39,88 per cento);

Firenze Fiere s.p.a. (31,85 per cento);

Interporto Toscana "A. Vespucci" s.p.a. (23,56 per cento)

c) Società nelle quali la Regione può esprimere, in sede assembleare, il voto di minoranza:

Internazionale Marmi e Macchine Carrara s.p.a. (36,40 per cento);

Interporto Toscano centrale s.p.a. (12,51 per cento);

Società Esercizio Aeroporto della Maremma – S.E.A.M. S.p.a. (7,08 per cento);

Aeroporto di Firenze S.p.a. (5,06 per cento);

Firenze Parcheggi s.p.a. (1,57 per cento);

C.E.T. Consorzio Energia Toscana S.c.p.a. (0,68 per cento);

E.V.A.M. Ente Valorizzazione Acque Minerali s.p.a. (0,20 per cento);

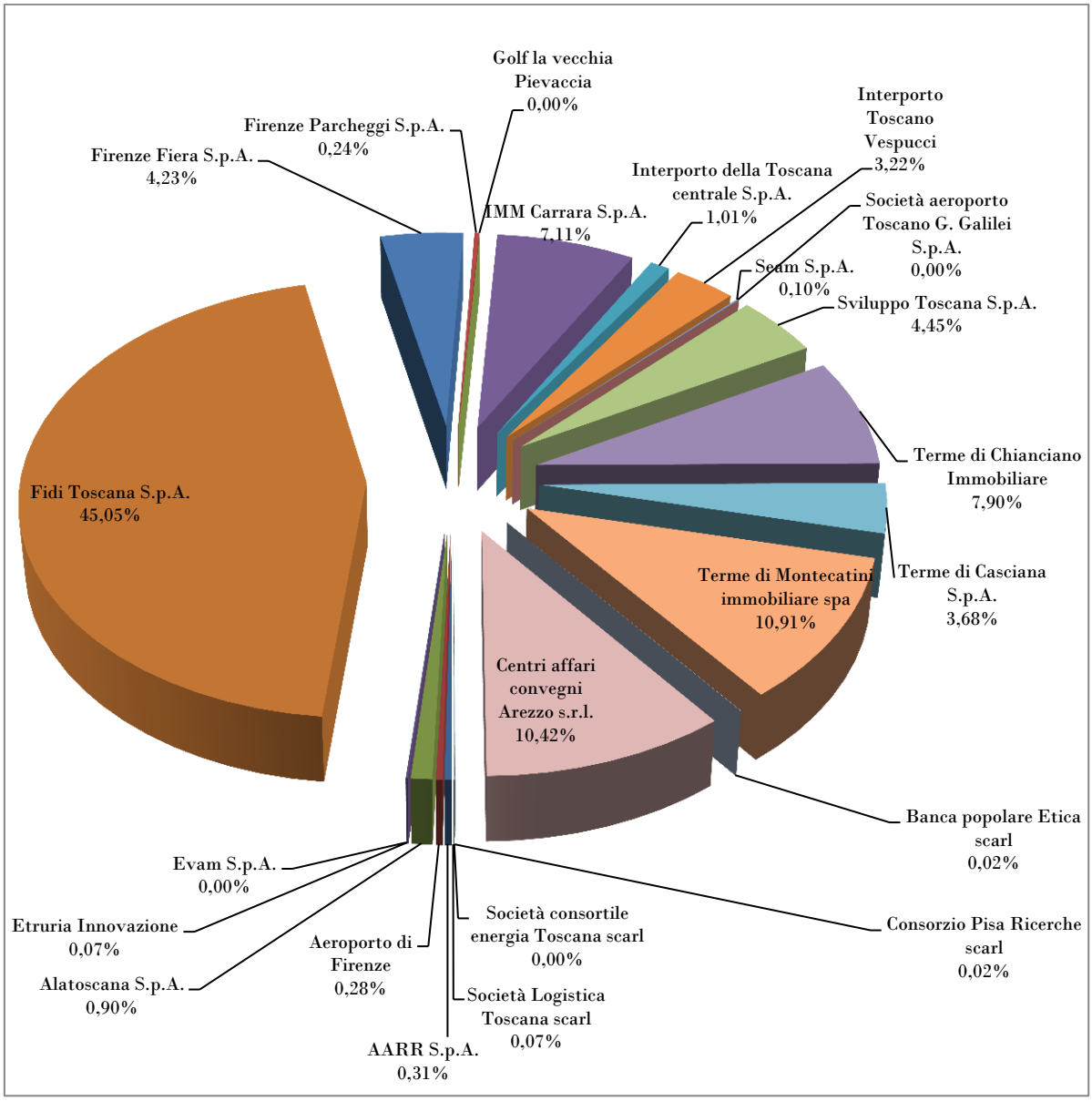
Golf "La Vecchia Pievaccia" s.p.a. (0,13 per cento);

d) Società nelle quali è previsto l'esercizio del voto capitario (un voto per ogni testa indipendentemente dal valore della partecipazione):

Banca Etica S.c.a.r.l. (0,08 per cento).

Nella figura seguente sono riportati i valori delle quote possedute dalla Regione nelle singole società partecipate, insieme all'incidenza percentuale del valore delle singole partecipazioni sul totale del portafoglio azionario.

Fig. 2 - Incidenza partecipazioni regionali sull'intero portafoglio azionario.



Fonte: dati forniti dalla Regione.

Nel conto del patrimonio della Regione le partecipazioni sono rappresentate nella voce denominata "Titoli di Credito", Conto C dell'allegato G, in tale documento vi è il dettaglio relativo al valore nominale e al numero delle azioni; viene, inoltre, riportata la variazione rispetto all'anno precedente sia del numero delle azioni che del valore complessivo della partecipazione, come da tabella che segue.

Tab. 2 - Conto del patrimonio della Regione Toscana: Conto C, allegato G, prima parte. (in euro)

Società	numero azioni al 31/12/2013	numero azioni al 31/12/2014	variazioni numero di azioni	valore al 31/12/2013	variazione valore	valore al 31/12/2014
Agenzia Regione Recupero Risorse s.p.a.	1.000	1.000		516.460		516.460
Aeroporto di Firenze	457.299	457.299		0		457.299
Alatoscana s.p.a.	7.428.257	7.428.257		1.485.651,4		1.485.651
Etruria Innovazione	2.300	2.300		118.772		118.772
Evam s.p.a.	89.000	89.000		3.560		3.560
Fidi Toscana s.p.a.	1.425.587	1.425.587		74.130.524		74.130.524
Firenze Fiera s.p.a.	1.756.951	1.756.951		6.957.526		6.957.526
Firenze Parcheggi s.p.a.	7.800	7.800		402.870		402.870
Golf la vecchia Pievaccia	10	10		5.164		5.164
Internazionale marmi e Macchine Carrara s.p.a.	6.498.571	6.498.571		11.697.428		11.697.428
Interporto della Toscana centrale s.p.a.	3.749.204	7.889.420	+4.140.216	787.332,84	869.445,36	1.656.778,20
Interporto Toscano Vespucci	10.245	10.245		5.291.132		5.291.132
Seam s.p.a.	71.237	71.237		156.721		156.721
Società aeroporto Toscano G. Galilei s.p.a.	1.666.250	492.973	-1.173.277	2.749.312,5	-1.935.907,05	813.405.45
Sviluppo Toscana s.p.a.	143.591	143.591		7.323.141		7.323.141
Terme di Chianciano Immobiliare	601.756	601.756		12.991.912		12.991.912
Terme di Casciana s.p.a.	1.726.650	1.726.650		6.060.541		6.060.541
Terme di Montecatini immobiliare spa	14.956.760	17.956.760	+3.000.000	14.956.760	3.000.000	17.956.760
Banca popolare Etica scarl	500	500		26.250		26.250
Centri affari convegni Arezzo s.r.l.	0	0		17.151.819		17.151.819
Consorzio Pisa Ricerche scarl				40.831,27		40.831,27
Società consortile energia Toscana scarl				465		465
Società Logistica Toscana scarl				110.000		110.000
TOTALI				**163.421.474,7**	**1.933.538,31**	**165.355.013**

Fonte: Conto del Patrimonio Regione Toscana.

Le variazioni di partecipazioni nell'esercizio 2014 sono tre, due in aumento (Interporto della Toscana centrale s.p.a. e Terme di Montecatini Immobiliare s.p.a.) per un totale complessivo di 3,87 milioni, una in diminuzione (Società aeroporto Toscano G. Galilei s.p.a.) per 1,93 milioni, quindi complessivamente le partecipazioni aumentano, in valore nominale, di 1,93 milioni. Inoltre varia la percentuale di partecipazione di Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. in seguito all'aumento di capitale sociale non sottoscritto dalla Regione Toscana (la quota di partecipazione al capitale sociale è passata da 41,04 per cento a 39,88 per cento). Il totale ammonta a 165,35 milioni.

Se a tale valore si aggiunge il valore delle partecipazioni in organismi cooperativi e consorzi ex Etsaf in possesso della Regione Toscana, il valore complessivo al 31 dicembre 2014, indicato dal conto del patrimonio, risulta pari a circa 167,69 milioni (come si vedrà nel paragrafo che segue le partecipazioni in consorzi e organismi cooperativi consistono in 2,34 milioni). L'incremento azionario dell'Interporto della Toscana centrale s.p.a. è contemplato dal Piano Integrato Infrastrutture e Mobilità (Priim) approvato con deliberazione di Consiglio del 12 febbraio 2014, n. 18, che ritiene le partecipazioni nei due interporti della Toscana strategiche e giustifica un aumento di capitale sociale finalizzato al consolidamento dell'equilibrio patrimoniale e al supporto agli investimenti[13].

L'aumento di capitale delle Terme di Montecatini Immobiliare s.p.a. sono legate in parte alla conclusione dell'investimento inerente le "Leopoldine" e in parte al finanziamento di nuovi investimenti destinati ad interventi di razionalizzazione[14].

Si registra inoltre l'acquisizione di una partecipazione in Italcertifer s.p.a, rappresentante l'11 per cento del capitale sociale, per un importo complessivo di 335.361,84 euro a seguito di det. dir. 29 dicembre 2014 n. 6664, di cui si darà conto nella relazione relativa all'esercizio 2015.

2.3. Le Società *in house*

Dalla relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2014 si evince che nel portafoglio regionale le società *in house* sono tre. Oltre a Sviluppo Toscana s.p.a. e Agenzia Regionale Recupero Risorse s.p.a. (Arrr) possedute al 100 per cento del capitale sociale, la Regione svolge il controllo analogo secondo le regole dell'*in house providing* anche nei confronti della società Logistica Toscana S.c.a.r.l. a seguito della l.r. 23 maggio 2014, n. 28. Di quest'ultima la Regione possiede il 52,38 per cento.

La disciplina normativa consegue alla scelta organizzativa della Regione di svolgere alcune attività, strumentali ai propri fini istituzionali, mediante società di capitali costituita secondo il modello dell'*in house providing*. Il nuovo oggetto sociale di Logistica Toscana S.c.a.r.l. prevede: promozione di iniziative funzionali al sostegno di progetti e strategie volte a garantire investimenti sulla rete logistico-trasportistica sul territorio regionale e di sviluppo territoriale; promozione dello sviluppo e della realizzazione delle infrastrutture di interesse regionale, individuate negli atti di programmazione regionale,

[13] Delibera Giunta regionale n. 380/2014.
[14] Delibera Giunta regionale n. 412/2014.

nonché della loro eventuale gestione; assistenza per la realizzazione di progetti nel settore della logistica, delle infrastrutture ad essa legate e del trasporto pubblico locale; attività di studio ed analisi dei fabbisogni del sistema produttivo regionale e sviluppo di interventi sul settore della logistica e dei trasporti favorendo il collegamento tra domanda e offerta; definizione di progetti, strategie, azioni e attività per favorire nuove *partnership* logistico-produttive-commerciali, attrarre nuovi operatori logistici e accrescere la competitività delle imprese che operano nel settore.

Le funzioni delle società Sviluppo Toscana e Agenzia Regionale Recupero Risorse sono definite nelle rispettive leggi istitutive.

Per quanto riguarda Sviluppo Toscana (l.r. n. 28/2008), le funzioni, a supporto dell'amministrazione regionale, riguardano, tra l'altro:

- la progettazione e l'attuazione di programmi e progetti comunitari di interesse regionale;
- la consulenza e l'assistenza per la programmazione in materia di incentivi alle imprese, per il monitoraggio e la valutazione;
- la gestione e il controllo di fondi nonché l'istruttoria per la concessione di finanziamenti alle imprese e agli enti pubblici.

Per quanto riguarda la seconda società *in house*, Agenzia Regione Recupero Risorse (Arrr), le funzioni attribuitele dalla l.r. n. 87/2009 riguardano:

- l'assistenza e il supporto tecnico nella elaborazione delle politiche in materia di gestione dei rifiuti nonché di bonifica dei siti inquinati, attraverso la definizione dei quadri conoscitivi, l'elaborazione di progetti, la verifica e valutazione di efficacia dei risultati raggiunti;
- il supporto tecnico alle attività di concessione di finanziamenti in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati;
- l'attività di accertamento per la certificazione del conseguimento degli obiettivi minimi di raccolta differenziata;
- l'attività di osservatorio concernente il monitoraggio e la valutazione della produzione di rifiuti e dell'andamento della raccolta differenziata.

Le attività operative nell'ambito delle funzioni assegnate sono definite nei programmi annuali di attività e, successivamente, dettagliate attraverso appositi atti definiti dalla Regione.

In riferimento alle società *in house*, in generale, il controllo analogo si realizza in base a quanto previsto nelle rispettive leggi istitutive e riguarda i principali atti della gestione,

ovvero: bilanci previsionali economici; programma di attività; atti di gestione straordinaria del patrimonio; ricorso all'indebitamento; assunzione di partecipazioni; modifiche della dotazione organica; consulenze.

Su tali atti è prevista l'approvazione o il parere preventivo da parte della Regione Toscana. Il controllo sul rispetto degli obiettivi di finanza pubblica si svolge attraverso le delibere di indirizzo, i pareri sugli atti sopra individuati ed il bilancio di esercizio della società.

Le società *in house* sono inoltre tenute, in conseguenza della l.r. n. 66/2011 (finanziaria regionale per il 2012), alla trasmissione alla Regione di un preconsuntivo infrannuale in analogia a quanto richiesto per gli enti dipendenti.

2.4. Il personale delle società

In riferimento al personale regionale il numero di unità in servizio e il relativo costo è riportato nella tabella che segue.

Tab. 3 - Personale delle società partecipate.

(in euro)

Denominazione società partecipata	dipendenti in servizio al 31/12/2013	dipendenti in servizio al 31/12/2014	costo del personale al 31/12/2013
Società *in house*			
Sviluppo Toscana s.p.a.	51	46	2.336.676
Ag. Regione Recupero Risorse s.p.a.	11	12	674.918
Società controllate non in house			
Fidi Toscana s.p.a. .	79	81	4.869.517
Alatoscana s.p.a. .	8	8	317.106
Società Aeroporto Toscano s.p.a.	443	473	21.129.447
Terme di Casciana s.p.a. (Bagni di Casciana)	63	n.p.	n.p.
Terme di Chianciano Immobiliare s.p.a.	1	1	39.453
Terme di Montecatini Immobiliare s.p.a.	65	70	3.095.350
Arezzo Fiere e congressi S.r.l.	15	14	861.074
Firenze Fiera s.p.a.	41	39	2.351.138
Logistica Toscana Soc. Cons. A R.L.	-	-	-
Altre società partecipate			
Aeroporto di Firenze s.p.a.	255	n.p.	13.200.000.
Interporto Toscana Centrale s.p.a. .	6	6	237.243
Interporto Toscano "A. Vespucci" s.p.a.	5	7	480.012
Società esercizio aeroporto della maremma - S.E.A.M. s.p.a.	4	4	158.776
Internazionale Marmi e Macchine s.p.a.	4	4	226.397
Banca Popolare Eitca S.c.a.r.l.	203	215	12.337.938
Società Consortile Energia Toscana Scrl	7	6	200.233
Società in dismissione			
Consorzio Pisa Ricerche, Soc. Cons. a r.l.	procedura fallimentare in corso		
Etruria Innovazione Soc. Cons. p.A.	in liquidazione		
Firenze Parcheggi s.p.a.	60	59	2.777.039
EVAM s.p.a.	20	20	983.929
Golf la Vecchia Pievaccia s.p.a.	dati non pervenuti		
Totale	**1.278**	**1.320***	**66.276.246**

Fonte: dati forniti dalla Regione e, per il costo del personale, elaborazioni dal rapporto "Le partecipazioni della Regione Toscana al 31 dicembre 2013".

Il numero di dipendenti delle società partecipate della Regione appare in crescita (il dato sconta l'assenza di informazioni sulla società Aeroporto di Firenze s.p.a. per la quale, indicativamente, si è calcolato nel totale il numero di dipendenti dell'anno precedente) passando da 1278 a 1320 dipendenti per una spesa totale di 66,28 milioni per l'esercizio 2013.

2.5. I risultati della gestione

Rispetto all'esercizio 2013, si deve rilevare un peggioramento nei risultati economici conseguiti dalle società partecipate[15]. Con riferimento alle sole società a partecipazione maggioritaria della Regione emerge che il risultato economico complessivo dell'esercizio di pertinenza regionale è negativo per circa 5,3 milioni.

Nel complesso il risultato economico di tutte le partecipazioni regionali, calcolato quale somma algebrica degli utili e delle perdite delle società moltiplicato per la quota di partecipazione, al 31 dicembre 2013, è negativo per 4,5 milioni e mostra un chiaro peggioramento rispetto all'anno precedente quando si attestava a 1,3 milioni.

Le seguenti società partecipate dalla Regione Toscana hanno chiuso il bilancio 2013 con una perdita di esercizio consistente:

- Fidi Toscana s.p.a. perdite per 6 milioni (quota di pertinenza della Regione 2,8 milioni);
- Interporto Toscano Vespucci perdite per 5,2 milioni (quota di pertinenza della Regione 1,2 milioni);
- Arezzo Fiere e Congressi s.p.a. perdite per 2,898 milioni (quota di pertinenza della Regione 1,1milioni)
- Firenze Fiera s.p.a. perdite per 2,38 milioni (quota di pertinenza della Regione 0,78 milioni);
- Firenze parcheggi s.p.a. perdite per 1 milione (quota di pertinenza delle Regione Toscana 15.695 euro).

In merito alla situazione finanziaria, patrimoniale ed economica delle partecipate regionali è da premettere che il commento ai dati di bilancio che segue evidenzia solo le situazioni più rilevanti. Tuttavia, proprio in considerazione della criticità di alcune situazioni, la Sezione di controllo valuterà l'opportunità di programmare un apposito referto sulle partecipate regionali che terrà conto anche delle risultanze dei bilanci 2014 delle suddette società attualmente non tutti disponibili.

Per quanto riguarda Fidi Toscana s.p.a. è da premettere che la società è sottoposta ad attività di controllo da parte della Banca d'Italia; ne consegue, pertanto, che le considerazioni sul bilancio della società, operate dalla Sezione di controllo, sono limitate esclusivamente agli aspetti che possono avere incidenza e rilievo nei rapporti finanziari con il socio Regione Toscana.

[15] Il riferimento all'anno 2013 è necessario poiché alcune società non hanno ancora approvato i bilanci 2014.

In merito al risultato di gestione di Fidi Toscana, gli amministratori dichiarano che lo stesso "dipende principalmente dalla gestione operativa dovuta al deterioramento della qualità del credito dovuta alla perdurante crisi economica, per cui il risultato sarebbe principalmente connesso alle perdite liquidate al sistema bancario per le garanzie concesse".

Tra l'altro in considerazione del perdurante andamento negativo della gestione economica il consiglio di amministrazione di Fidi, nel gennaio 2014, ha approvato l'aggiornamento del piano industriale anche in considerazione del fatto che la società avrebbe registrato perdite anche nel 2014.

Le perdite fatte registrare sarebbero state ancor più pesanti se l'azienda non avesse contabilizzato 6,7 milioni tra i proventi diversi. Dal bilancio di esercizio, depositato al Registro delle imprese, si legge che, tali proventi sono composti "principalmente dalle perdite liquidate su garanzie rilasciate sui prestiti subordinati che sulla base delle clausole contrattuali vengono riaddebitate alla Regione Toscana". Tali proventi diversi sono più che raddoppiati nel 2013 rispetto al 2012 (+111,5 per cento) anche se nella relazione degli amministratori non viene data evidenza delle motivazioni.

Dalle risultanze di bilancio (pag. 222, esercizio 2013, relazione sulla gestione Bilancio) emerge un credito complessivo verso la Regione Toscana di euro 32.706.705, in aumento di 8 milioni rispetto al bilancio 2012 e più che raddoppiato rispetto al 2011 quando si attestava a 15,8 milioni.

Viene, inoltre, data evidenza di un credito di 32.095.636 euro vantato verso il socio Regione Toscana. La voce risulta composta da :

- Crediti per oneri di gestione, euro 18.975.385,41;
- Crediti per oneri di controgaranzie, euro 1.232.403,66;
- Crediti per perdite attese su garanzie escusse, euro 11.887.847,35 (pag. 117 del bilancio di Esercizio nella sezione 14 – Altre Attività – Voce 140).

In merito, alla prima voce, crediti per oneri di gestione si presume che gli stessi siano gli oneri amministrativi previsti dai contratti dei prestiti subordinati.

Occorre sottolineare che, in base ai contratti stipulati, sono gli interessi maturati sul prestito che assicurano il pagamento degli oneri amministrativi, ma si deve trattare di interessi già maturati e solo questi possono essere contabilizzati nel conto economico della società, mentre pare siano stati contabilizzati crediti futuri.

Poiché tale scomposizione non era presente nel bilancio 2012 della società non è possibile capire quale sia stata l'imputazione di tali oneri nell'anno 2013.

Tale aspetto era già stato oggetto di rilievi da parte della Banca d'Italia, ma dalla relazione degli amministratori non vi sono sufficienti elementi per suffragare la tesi che siano state imputati al conto economico solo interessi certi liquidi ed esigibili perché già maturati. Pertanto restano fondati dubbi sull'entità del credito effettivo vantato verso il socio Regione e sulla correttezza della imputazione al conto economico dei ricavi che hanno originato il credito.

Anche in merito ai crediti per perdite attese su garanzie escusse è da rilevare come tale voce sia soggetta a valutazioni soggettive da parte degli amministratori ma non appare adeguatamente commentata nella nota integrativa.

Con riferimento ai rapporti tra la società ed il socio Regione Toscana, nella nota integrativa gli amministratori dichiarano che "le operazioni con parti correlate non hanno incidenza significativa sulla situazione patrimoniale e finanziaria, sul risultato economico e sui flussi finanziari della società. Nel bilancio non risultano accantonamenti o perdite per crediti dubbi verso parti correlate".

Tale dichiarazione lascia perplessi per quanto sopra evidenziato ed anche in ragione del fatto che nella voce 160 del conto economico vengono imputati ricavi per euro 6,7 milioni alla Regione che, a parere della Sezione, hanno invece incidenza rilevante sul risultato economico di esercizio.

Come già detto la Banca d'Italia aveva nel suo rapporto evidenziato rischi sul riconoscimento da parte del socio Regione Toscana dei crediti relativi agli oneri amministrativi tuttavia, la società, da quanto emerge, non ha ritenuto opportuno accantonare somme in quanto ritiene tutti i crediti certi ed esigibili.

In merito ai rapporti con le parti correlate si segnala che il Collegio Sindacale ha evidenziato che manca una specifica procedura per la individuazione e la trattazione delle operazioni. Sarebbe opportuno che il socio Regione richieda alla società una rappresentazione più chiara e comprensibile delle movimentazioni finanziarie e delle componenti economiche, nei documenti di bilancio, connesse alle fondamentali e complesse funzioni che la Regione ha delegato alla società.

Si segnala, inoltre, l'avvicendamento continuo degli amministratori, dal 2012 al 2014, per il quale si sono succeduti tre presidenti e numerosi sono stati i consiglieri, che hanno rassegnato le dimissioni.

Il bilancio 2013 è stato approvato con i presidenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei revisori dei conti dimissionari, a fine 2014, si è anche dimesso il direttore generale.

Con delibera 965 del 3 novembre 2014 il Presidente della Regione ha attribuito un incarico di consulenza a titolo gratuito ad un esperto "altamente specializzato ed adeguato al rilievo delle questioni" al fine di supportarlo nelle decisioni riguardanti Fidi Toscana.

In sede di controdeduzioni la Regione Toscana conferma quanto osservato dalla Sezione in merito alle criticità riscontrate, soprattutto in riferimento alla contabilizzazione delle operazioni di prestito subordinato, per le quali si da atto dell'avvio di un processo di certificazione da parte degli uffici regionali teso a superare tali criticità.

L'Interporto Toscano Vespucci s.p.a. riporta un risultato economico negativo per 5,2 milioni, la situazione dell'azienda appare critica; alla flessione dei ricavi ha fatto da contraltare l'aumento dei costi influenzati dagli accantonamenti per rischi per 1,8 milioni e dalla svalutazione crediti per 1,4 milioni.

La struttura finanziaria è squilibrata: vi è una copertura degli investimenti con fonti di finanziamento a breve; gli oneri finanziari incidono negativamente sul risultato di esercizio per circa 2,5 milioni nel triennio 2011-2013.

La società ha deliberato un aumento di capitale sociale nel 2013 per 18 milioni, ma il capitale sottoscritto è stato solo di 10,5 milioni. La Regione Toscana ha aumentato la propria quota di partecipazione nella compagine sociale esercitando il proprio diritto di opzione sottoscrivendo un aumento di capitale per 3,2 milioni.

Bisogna anche rilevare che, il risultato di gestione 2012, pur non essendo negativo, era influenzato in maniera determinante dalle plusvalenze che nel 2013 sono diminuite per circa 2 milioni.

Per quanto concerne la società Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., l'esercizio 2013 chiude con una perdita di 2,8 milioni.

Dai dati di bilancio risulta che il valore della produzione nell'ultimo triennio si è sempre attestato al di sotto dei costi della stessa e che il trend è in peggioramento.

La differenza tra costi e ricavi della produzione, infatti, nel 2013 è pari a 1,46 milioni, mentre nel 2011 e 2012 si attestava attorno a 0,5 milioni.

La situazione finanziaria e debitoria della società è fortemente critica e appare evidente come le risorse investite dalla Regione Toscana con la sottoscrizione dell'aumento di capitale del 2013 siano servite per garantire un equilibrio solo temporaneo alla società.

Inoltre, si legge dalla relazione degli amministratori che l'esercizio 2013 è stato caratterizzato dalla nomina di un nuovo consiglio di amministrazione al quale i soci hanno assegnato il compito di cercare di risolvere la pesante situazione debitoria e di proporre

l'aggiornamento di un piano industriale con cui realizzare una riduzione della spesa corrente ed una riorganizzazione della gestione immobiliare e promozionale.

Si apprende poi, dalla nota del revisore, che nel 2013, per oltre sei mesi, la società è stata priva di un organo stabile di amministrazione e che ad inizio 2014 si è anche dimesso il presidente del Consiglio di amministrazione ed il direttore.

Dalla relazione di gestione (bilancio abbreviato al 31/12/2013) emerge che il consiglio di amministrazione ha dato incarico ad una società esterna di svolgere alcune verifiche sul bilancio 2013 al fine di consentire una rappresentazione attuale, del patrimonio della società. Pertanto, anche il C.d.A mostra di avere significativi dubbi sulla situazione contabile dal lato del patrimonio.

Da quanto emerge dalla relazione di gestione 2013 anche nell'esercizio successivo la società resterà in perdita. Tra l'altro, è da evidenziare che le relazioni degli amministratori appaiono quantomeno criptiche e del tutto inappropriate a descrivere la reale situazione economico, finanziaria e patrimoniale della società.

Ad esempio, si deve apprendere solo dalla relazione dei revisori contabili che vi è una richiesta di pagamento alla voce "Salini per altre somme" il cui ammontare non viene quantificato.

Si annovera inoltre un credito vantato dalla società ICS Grandi lavori s.p.a., di importo pari ad euro 159.384 per interessi (Pag. 6 della nota integrativa al bilancio 2013), di cui non si conoscono i contorni.

Nulla viene poi detto in merito agli stanziamenti effettuati a titolo precauzionale dalla società relativi alle controversie di importo rilevante connesse al pagamento di alcune imposte (Imu, Ici, Iva).

Si apprende poi dalla relazione dei sindaci che "il valore di stima della Collezione ORO d'Autore esposto nello stato patrimoniale tra le immobilizzazioni materiali è stato contabilizzato solo per la parte artistica come riserva di rivalutazione mentre il maggior valore attribuito ai metalli preziosi contenuti nella Collezione Oro d'Autore fu rilevato per euro 610.000 tra le componenti positive del conto economico anziché come riserva di rivalutazione". La società avrebbe rivalutato il valore della collezione in base al valore intrinseco dell'oro ed imputato tale componente positiva di reddito al conto economico. Se così fosse l'operazione, dai contorni quantomeno anomali, genererebbe una riduzione delle perdite d'esercizio.

Quanto alla società Firenze Fiera s.p.a., non si può non rilevare come la situazione sia in notevole peggioramento rispetto all'anno precedente, infatti, le perdite sono aumentate e passate da 1,7 milioni del 2012 a 2,3 del 2013.

Il valore della produzione è inferiore ai costi per tutto il triennio 2011-2013 e, mentre il valore della produzione negli ultimi anni si è attestato a 15,6 milioni, i costi sono addirittura aumentati passando da 17,5 a 17,7 milioni.

La situazione del contenzioso della società, soprattutto nei riguardi del comune di Firenze per sanzioni per abusi edilizi (trattasi di circa 1,7 milioni), ha dimensioni importanti; sul punto la relazione sulla gestione del bilancio 2013 ha evidenziato il rischio concreto per l'equilibrio finanziario della società in caso di soccombenza in giudizio.

La società nel luglio 2012 aveva approvato un piano industriale necessario per il rilancio della stessa, nel quale erano previsti investimenti di ristrutturazione. A tal fine l'assemblea straordinaria dei soci aveva deliberato un aumento di capitale sociale di 18 milioni, tuttavia la perdita fatta registrare nell'esercizio 2013 ha impedito che l'operazione potesse realizzarsi in quanto l'articolo 6, c. 19, del d.l. n. 78/2010, conv. dalla l. n. 122/2010, vieta alle pubbliche amministrazioni di sottoscrivere aumenti di capitale in società che hanno registrato perdite per tre esercizi consecutivi. A febbraio 2014 l'intero consiglio di amministrazione ha rassegnato le dimissioni.

Considerazioni a parte vanno fatte sull'andamento delle società termali, con l'approvazione del bilancio 2012 queste avevano fatto registrare le seguenti perdite:

- Terme di Chianciano Immobiliare s.p.a. per 0,9 milioni (quota di pertinenza della Regione 0,7 milioni);
- Terme di Casciana s.p.a. per 0,4 milioni (quota di pertinenza regionale 0,35 milioni);

Le Terme di Montecatini s.p.a. al contrario avevano fatto registrare utili nel 2012 per 103 mila euro.

Con l'approvazione del bilancio 2013 tutte e tre le strutture hanno registrato utili come si evince dalla Tabella 1. Tanto che il settore termale nel complesso avrebbe realizzato un risultato positivo per poco meno di euro 700.000.

Bisogna tuttavia evidenziare, come il risultato di esercizio delle Terme di Montecatini s.p.a. sia stato positivo per 634 mila euro solo in virtù della gestione straordinaria che ha inciso positivamente per 3,5 milioni.

La situazione complessiva della società è critica in quanto, nel triennio 2011-2013, la differenza tra valore della produzione e i costi della stessa è sempre stata negativa: 1,7 milioni nel 2011, 2 milioni nel 2012 e 1,8 nel 2013.

Si evince dal rapporto 2014 sulle partecipazioni della Regione Toscana, che la situazione è resa ancor più critica dalla struttura finanziaria della società che non è equilibrata in quanto fonti di finanziamento a breve risultano finanziare spese di investimento, e che la situazione della liquidità aziendale è fortemente problematica.

Gli oneri finanziari sono negativi per tutto il triennio (1,0 nel 2011, 1,1 milione nel 2012 e 0,6 milioni nel 2012).

Si ricorda che la Regione Toscana ha sottoscritto, nel corso del 2012 e 2013, aumenti di capitale per circa 6 milioni. Preoccupa l'andamento complessivo della società soprattutto per i dati relativi alla gestione caratteristica in quanto i costi di produzione sono sistematicamente superiori ai valori della produzione e questa è una situazione insostenibile nel lungo periodo.

La società Terme di Casciana s.p.a. nel 2012 aveva fatto registrare un risultato negativo di esercizio per euro 461.682; da una analisi del bilancio di esercizio 2013 risulta che vi sono perdite rinviate a nuovi esercizi per euro 1.739.149.

Bisogna inoltre evidenziare come la società abbia realizzato nel 2013 utili per euro 3.671, ma al conseguimento di tale risultato si è giunti attraverso un'operazione straordinaria che avrebbe generato una plusvalenza di euro 1.245.308.

Difatti, dalla nota integrativa, al bilancio 2013, risulta che, la società ha conferito alla società Bagni di Casciana s.r.l., controllata al 100 per cento, l'usufrutto del bene immobile "Centro di riabilitazione" e che tale operazione ha generato una plusvalenza interamente imputata al bilancio di esercizio 2013.

A seguito di tale operazione di conferimento la società Casciana Terme s.p.a., conferendo in usufrutto, ha da un lato rilevato una diminuzione del patrimonio (pur essendo il bene ancora di proprietà della stessa) e dall'altro realizzato un aumento del valore delle partecipazioni. Come già detto, ha imputato una plusvalenza nel conto economico e grazie a ciò il risultato di esercizio non ha rilevato una perdita di gestione.

La società partecipata Bagni di Casciana s.r.l., a seguito del conferimento del bene a livello contabile ha incrementato il valore del patrimonio netto e coperto la perdita di esercizio dell'anno precedente.

Appare evidente il fatto che la società Terme di Casciana s.p.a. non ha di fatto realizzato una separazione gestionale effettiva con la propria partecipata Bagni di Casciana s.r.l, i bilanci delle due società appaiono fortemente e criticamente intrecciati.

Quanto infine alle società Terme di Chianciano immobiliare s.p.a. è da evidenziare come il risultato positivo della gestione 2013, per euro 17.583, dipenda anch'esso da una

operazione straordinaria quale la fusione per incorporazione della società Terme di Chianciano servizi s.r.l. unipersonale.

Si ricorda che la società Terme Chianciano immobiliare spa possiede una quota di partecipazione nella Società Terme di Chianciano s.p.a. che si occupa della gestione delle Terme, tale quota di partecipazione è aumentata dal 18 al 33 per cento nel corso del 2013.

La società Terme di Chianciano s.p.a. nel 2013 ha fatto registrare perdite di gestione per 1,6 milioni, mentre nell'anno precedente le perdite erano pari ad 1,4 milioni ed ha visto una riduzione del capitale sociale proprio per le suddette perdite. Appaiono critici i dati e le prospettive della suddetta società in quanto nel 2014 ha sottoscritto un nuovo aumento di capitale sociale, che tra l'altro non ha comportato un aumento di risorse a favore della società ma solo una trasformazione dei crediti in partecipazioni. Inoltre, nel 2013, la gestione delle società Terme di Chianciano s.p.a. si è caratterizzata per una contrazione notevole dei ricavi e per una gestione operativa (-1.208.454) e finanziaria negativa (-406.918).

In conclusione si ricorda che il settore termale è, da lungo tempo, in sofferenza e si ricordano i divieti posti per legge al socio pubblico in caso di perdite per tre esercizi consecutivi.

Nel 2013, in considerazione dell'andamento negativo di alcune società, la Giunta regionale, con decisione 5 agosto 2013, n. 3, ha adottato appositi indirizzi volti a promuovere il recupero di condizioni di equilibrio economico, patrimoniale, e finanziario. In tale contesto, la Regione ha attivato flussi informativi infrannuali volti alla raccolta di dati sull'andamento della gestione, in rapporto alle previsioni effettuate nei piani industriali.

Le società interessate da tale procedura sono le seguenti:

- Fidi Toscana;
- Firenze Fiera;
- Arezzo Fiere;
- Terme di Montecatini;
- Terme di Chianciano Immobiliare;
- Terme di Casciana;
- Interporto Toscano Vespucci;
- Interporto della Toscana Centrale.

Tale procedura viene effettuata con cadenza semestrale e si concretizza in una valutazione delle azioni previste nel piano industriale delle società partecipate sopra

elencate. Inoltre è previsto un confronto tra gli obiettivi economico-finanziari riportati nel piano con quelli risultanti dai bilanci infrannuale o dalle stime di pre-consuntivo.

L'attività di monitoraggio svolta da parte della struttura regionale sembra necessaria in ragione della complessità e del numero delle partecipazioni.

2.6. Le altre partecipazioni nel conto del patrimonio

Oltre le partecipazioni in società, trattate nel precedente paragrafo, la Regione detiene partecipazioni in organismi cooperativi e consorzi, principalmente nel settore agricolo. Tali partecipazioni erano detenute per lo più tramite l'Etsaf (Ente toscano sviluppo agricolo e forestale), ente pubblico di ricerca. La dismissione di tali partecipazioni è stata decisa prima con l.r. n. 15/1993 e poi con l.r. n. 24/1996, utilizzando a tal scopo la Fidi Agricola s.p.a., poi confluita nella Fidi Toscana s.p.a.

Come già osservato, al 31 dicembre 2014, permangono ancora nel portafoglio regionale 32 partecipazioni in tali organismi rispetto alle 47 detenute al 31 dicembre 2011 e alle 43 al 31 dicembre 2013, (di cui 5 in liquidazione) per un valore nominale complessivo di 2.343.918,74 euro (le quattro partecipazioni oggetto di dismissione al 31 dicembre 2014 sono riportate in grassetto nella tabella che segue).

Tab. 4 - Le altre partecipazioni del conto del patrimonio. (in euro)

	NOME AZIENDA	Consistenza al 01/01/2013	Consistenza al 31/12/2014
1	Valdarno Superiore Società cooperativa agricola	3.098,74	3.098,74
2	Cooperativa agricola allevatori riuniti Sovicille ars	167.830,00	167.830,00
3	Cantine Montalbano Società cooperativa agricola	516,45	516,45
4	Cantina Sociale di Certaldo società cooperativa agricola	3.860,00	3.860,00
5	Castelli del Grevepesa Società cooperativa agricola	527	527
6	Cantina sociale Colli Fiorentini Soc. cooperativa	66.049,00	66.049,00
7	Cantina Sociale Viticoltori Colline Arno Sieve società cooperativa	129.114,22	129.114,22
8	Le Chiantigiane Società cooperativa agricola	246.344,77	246.344,77
9	Cantina di Capalbio società cooperativa Agricola	3.250,00	3.250,00
10	Società Agricola Cantina dell'Etruria	516,44	516,44
11	Società cooperativa vecchia Cantina di Montepulciano società agricola	5.993,48	5.993,48
12	**Ortofrutta Grosseto**	490,63	0
13	Cooperativa Olearia Boccaccio società agricola cooperativa	10.845,59	10.845,59
14	**Società cooperativa oleificio Val d'Orcia**	129,11	0
15	Società cooperativa caseificio di Sorano	5.160,00	5.160,00
16	Cooperativa Agricola fra Agricoltori e allevatori Palazzuolo sul Senio Agricoop	56.851,57	56.851,57
17	Cooperativa produttori Latte della valle del Serchio coplat Garfagnana	516,4	516,4
18	Società cooperativa val d'ORCIA	30.987,41	30.987,41
19	Società cooperativa Agricola Pomonte	7.875,96	7.875,96
20	cooperativa forestali Toscana verde CTV Società cooperativa	13.394,68	13.394,68
21	Cooperativa produttori agricoli Valle dell'Era	7.725,00	7.725,00
22	Cooperativa Agricola San Vittore società agricola Cooperativa	2.848,26	2.848,26
23	Terre Dell'Etruria società Cooperativa agricola tra Produttori	25.904,25	25.904,25
24	Società cooperativa Produttori Agricoli Piandirocca	129,11	129,11
25	Valle Bruna società cooperativa Agricola	5.175,00	5.175,00
26	Cooperativa produttori Agricoli Marsiliana	48.538,00	48.538,00
27	Consorzio Maremma consorzio cooperative fra produttori Agricoli	154.800,00	154.800,00
28	Produttori Agricoli di Paganico	12.456,00	12.456,00
29	Il Poggio Società agricola	20.658,27	20.658,27
30	Avola Società cooperativa agricola a r.l.	25.820,00	25.820,00
31	Agri ambiente Mugello	15.000,00	15.000,00
32	**Comunione Capalbiaccio società semplice**	129,11	0
33	Cooperativa agriturismo Etruria	25.822,84	25.822,84
34	Colline Amiatine società agricola cooperativa	14.409,14	14.409,14
35	Conserve Italia	1.231.900,00	1.231.900,00
36	**Cantina i Vini di Maremma**	1.110,26	0
TOTALE		**2.345.777,85**	**2.343.918,74**

Fonte: conto del patrimonio 2014.

2.7. I dividendi delle partecipazioni nel rendiconto generale della Regione

Come già detto, la Regione Toscana detiene partecipazioni in società che operano in diversi settori dell'economia regionale. Il bilancio regionale registra, quindi, una serie di movimenti contabili strettamente legati con il "portafoglio partecipazioni".

Dal lato delle entrate, i dividendi sono contabilizzati nel titolo III, "Entrate extra tributarie", categoria 31, "Entrate patrimoniali", Upb 312, "Entrate relative a rendite patrimoniali e proventi del demanio", capitolo 31007, "Entrate per dividendi sulle partecipazioni azionarie della Regione", il codice Siope è il n. 31102.

Nel rendiconto 2014, gli accertamenti e le riscossioni su tale capitolo ammontano a circa 168 mila euro, a fronte di previsioni iniziali per 250 mila. Nel 2014 vi è stato un calo del 52 per cento rispetto all'anno precedente, tanto degli accertamenti che delle riscossioni. Il

calo è ancora più consistente, 59 per cento, rispetto al 2012, anno nel quale gli accertamenti e le riscossioni da dividendi su partecipazioni si erano attestati a circa 415 mila euro. La tabella che segue ne schematizza l'andamento.

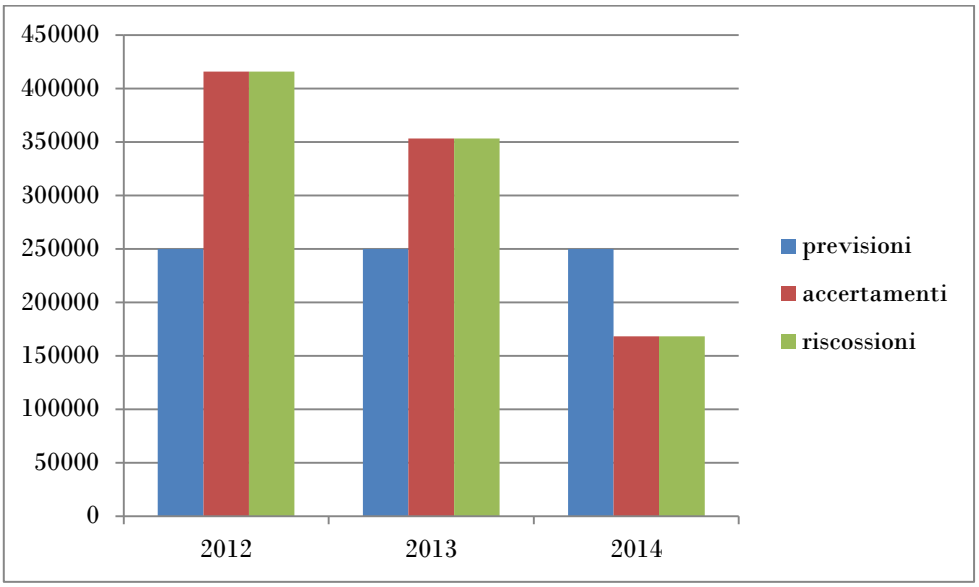
Tab. 5 - Entrate da dividendi su azioni 2012-2014. (in euro)

Dividendi su azioni UPB 312	**2012**	**2013**	**Scarto**	**Δ %**	**2014**	**scarto**	**Δ %**
Capitolo 31007	*a*	*b*	*(b-a)*	*(b-a)/a*	*c*	*(c-b)*	*(c-b)/b*
Previsioni	250.000	250.000	0	0	250.000	0	0
Accertamenti	415.706	353.168	-62.538	-15%	168.251	-184.916	-52%
Riscossioni	415.706	353.168	-62.358	-15%	168.251	-184.916	-52%

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Rendiconti Regione.

La figura che segue mostra l'andamento nel triennio 2012-2014 delle previsioni, degli accertamenti e delle riscossioni dei dividendi delle società partecipate dalla Regione. Il trend è in forte calo.

Fig. 3 - Dividendi nel triennio 2012-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati rendiconti Regione.

2.8. I trasferimenti alle società partecipate

In riferimento ai trasferimenti regionali, in termini di pagamenti (in conto competenza e conto residui), effettuati dalla Regione nei confronti delle società da essa partecipate, la tabella che segue evidenzia l'andamento di tali pagamenti nel triennio 2012-2014.

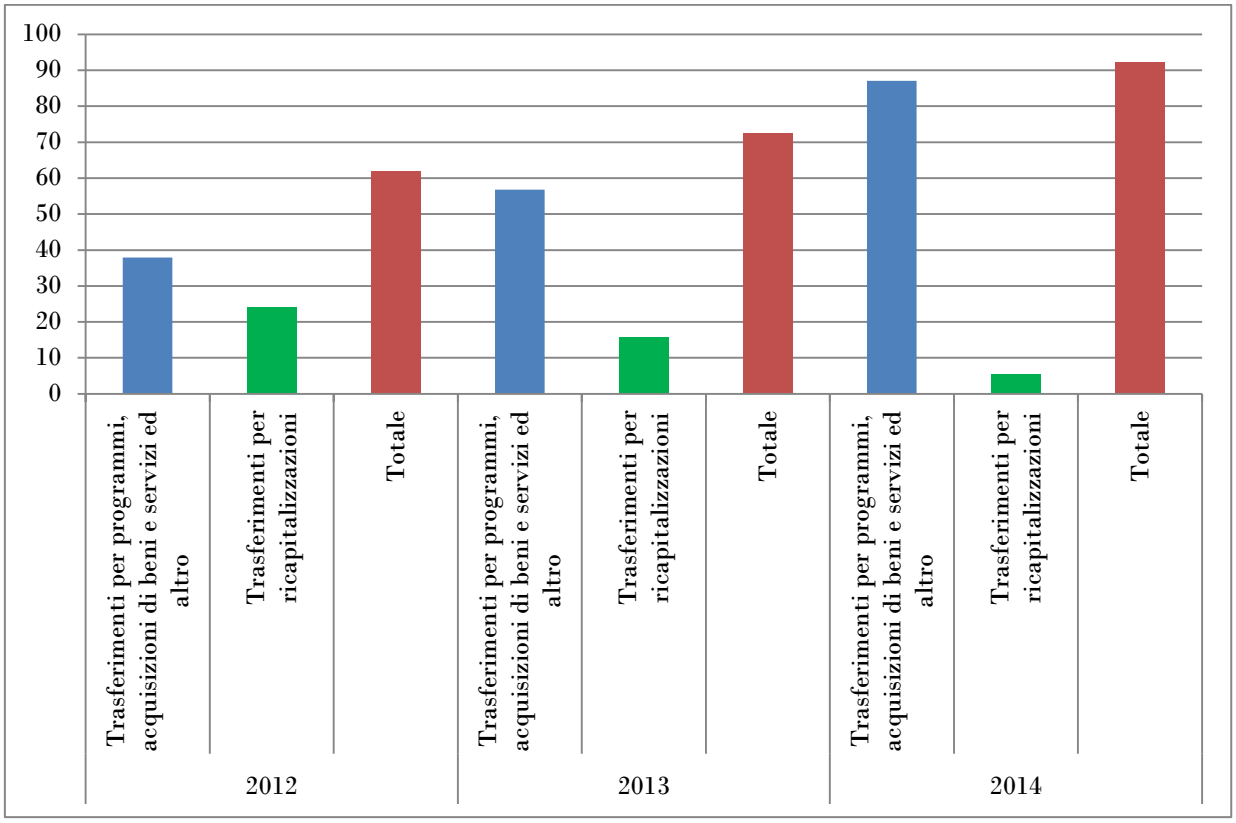
Tab. 6 - Trasferimenti regionali alle partecipate nel triennio 2012-2014. (in euro)

Ente	2012			2013			2014		
	Trasferimenti per programmi, acquisizioni di beni e servizi ed altro	Trasferimenti per ricapitalizzazioni	Totale	Trasferimenti per programmi, acquisizioni di beni e servizi ed altro	Trasferimenti per ricapitalizzazioni	Totale	Trasferimenti per programmi, acquisizioni di beni e servizi ed altro	Trasferimenti per ricapitalizzazioni	Totale
Alatoscana s.p.a.	0,38		0,38	0,47	1	1,47	0,813		0,813
Aeroporto di Firenze S.p.a.		5	5				0,002		0,002
Agenzia Regione Recupero Risorse s.p.a.	0,76		0,76	1,77		1,77	0,398		0,398
Centro Affari e Convegni Arezzo S.p.a.	0,02		0,02		1	1		1,431	1,431
CET s.c.a.r.l.	0,03		0,03			0.01			0,031
Etruria Innovazione s.c.p.a	0,27		0,27	0,13		0,13			
Fidi Toscana s.p.a.**	26,25	18,94	45,2	30,63	3,2	33,82	51,694		51,694
Firenze Fiera s.p.a.	0,09		0,09	0,04		0,04	0,071		0,071
Firenze Parcheggi s.p.a.	0,52		0,52	0,35		0,35	0,335		0,335
Golf La Vecchia Pievaccia s.p.a.	0,42		0,42						
Internazionale Marmi e Macchine Carrara s.p.a.	0,3		0,3						
Interporto della Toscana Centrale s.p.a.					0,23	0,23		0,869	0,869
Interporto Toscano A. Vespucci s.p.a.					3,2	3,2	0,006		0,006
Logistica Toscana Scarl	0,05		0,05			0,07	0,07		0,070
SAT s.p.a.							0,004		0,004
SEAM s.p.a.									
Sviluppo Toscana S.p.A	8,83		8,83	23,02		23,02	33,656		33,656
Terme di Casciana s.p.a.									
Terme di Chianciano Immobiliare s.p.a.					4	4			
Terme di Montecatini s.p.a.				0,3	3	3,3		3	3
Totale Complessivo	**37,92**	**23,94**	**61,8**	**56,81**	**15,83**	**72,43**	**87,049**	**5,300**	**92,349**

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La figura che segue mostra come i trasferimenti totali, influenzati principalmente dall'andamento dei trasferimenti in conto esercizio (programmi, acquisto di beni e servizi e altro), siano in crescita nel triennio 2012-2014, passando da 61 a 92 milioni di euro, in termini di pagamenti, con un incremento percentuale del 33,07 per cento.

Fig. 4 - Pagamenti alle partecipate nel triennio 2012-2014.



Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati rendiconti Regione.

La tabella che segue, invece, mostra la suddivisione dei pagamenti avvenuti nel 2014 tra le diverse strategie del bilancio regionale. Le società che ricevono la maggior parte dei trasferimenti regionali (84 milioni su 92) sono Fidi Toscana s.p.a. (51 milioni) e Sviluppo Toscana s.p.a. (33 milioni).

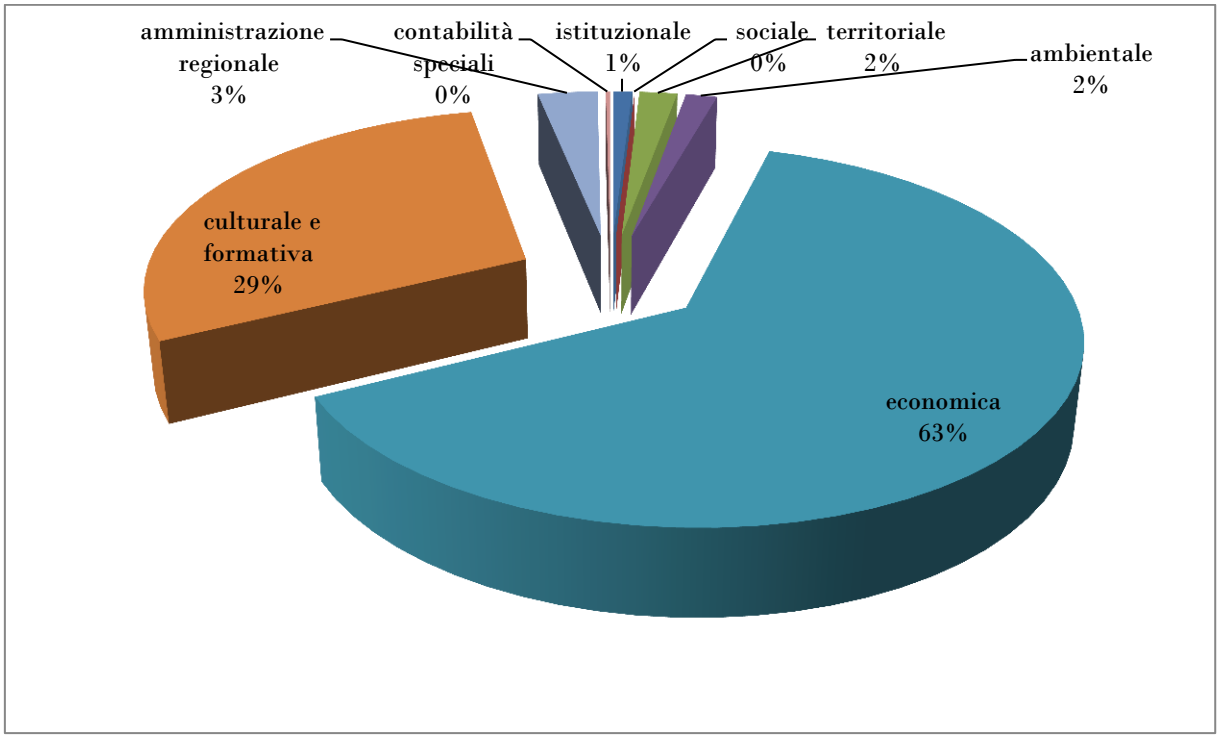
Tab. 7 – Pagamenti alle partecipate suddivisi per strategia. (in euro)

Società	Istituzionale	Sociale	Territoriale	Ambientale	Economica	Culturale e formativa	Amministrazione regionale	Contabilità speciali	Totale
Adf - Aeroporto Di Firenze s.p.a.						1.800			1.800
Agenzia Regionale Recupero Risorse s.p.a				398.475					398.475
Alatoscana s.p.a.			462.516				350.585		813.101
Arezzo Fiere E Congressi S.r.l.					1.430.744*				1.430.744
Fidi Toscana s.p.a.				1.000.000	43.362.332	5.923.592	1.207.217	200.850	51.693.991
Firenze Fiera s.p.a.	4.152				47.215	20.000			71.368
Firenze Parcheggi s.p.a.			335.248						335.248
Interporto Toscana Centrale s.p.a.			869.445*						869.445
Interporto Toscano A. Vespucci s.p.a.							6.000		6.000
Logistica Toscana Scrl			70.381						70.381
Società Aereoporto Toscano (S.A.T.) Galileo Galilei s.p.a.						3.600			3.600
Società Consortile Energia Toscana C.E.T. S.C.R.L.							30.541		30.541
Sviluppo Toscana s.p.a.	877.441			42.700	10.601.879	20.976.476	1.157.481		33.655.978
Terme Di Montecatini s.p.a.					2.999.985*				2.999.985
Totale	**881.593,68**	**0,00**	**1.737.590,91**	**1.441.175,0**	**58.442.155,36**	**26.925.467,96**	**2.751.822,86**	**200.849,94**	**92.380.656**

*In corsivo i pagamenti per ricapitalizzazione.
Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

La figura che segue mostra in percentuale i pagamenti avvenuti nelle diverse strategie del bilancio nel 2014. Come si può notare la maggior parte dei pagamenti avviene in riferimento alla strategia economica e riguarda (come si evince nella tabella precedente), principalmente, Fidi Toscana s.p.a. Le strategie economica e culturale-formativa risultano essere quelle dove si concentrano quasi tutte le risorse che le Regione impiega in società partecipate (92 per cento).

Fig. 5 - Pagamenti 2014 suddivisi per strategie.



Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati rendiconti Regione.

