



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**

DOCUMENTO DI SINTESI

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**

DOCUMENTO DI SINTESI

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.

SOMMARIO

	Pag.
DELIBERAZIONE	III
NOTA INTRODUTTIVA	3
ABSTRACTS DEI CAPITOLI DELLA RELAZIONE	9
INDICE GENERALE DELLA RELAZIONE	85

DELIBERAZIONE



IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
la
CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Toscana

composta dai magistrati

Roberto TABBITA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere
Emilia TRISCIUOGGIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere - relatore
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2014;

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

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

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

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

VISTO il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la l.r. Toscana 6 agosto 2001, n. 36, in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie 14 maggio 2014, n. 14, recante "Linee di orientamento sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione";

VISTA la deliberazione della Giunta regionale 4 maggio 2015, n. 1, con la quale è stata approvata la proposta di rendiconto generale (conto del bilancio e conto del patrimonio) per l'esercizio finanziario 2014;

VISTA la nota 5 maggio 2015, n. 106998, con la quale l'Amministrazione regionale ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il rendiconto generale (conto del bilancio e conto del patrimonio) per l'esercizio finanziario 2014, ai fini del giudizio di parificazione previsto dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012;

VISTA la nota 2 luglio 2015, n. 149997, con la quale l'Amministrazione regionale ha informato questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti che la nuova Giunta regionale, formatasi in seguito alle elezioni regionali del 31 maggio 2015, ha deliberato, in data 1° luglio 2015, la proposta di legge di rendiconto, con gli stessi contenuti di quella approvata il 4 maggio 2015, disponendone l'inoltro al Consiglio regionale per la definitiva approvazione;

VISTA la relazione del Collegio dei revisori, pervenuta nelle date 25 maggio e 12 giugno 2015;

CONSIDERATO che i capitoli della relazione sul rendiconto, predisposti dalla Sezione, sono stati trasmessi al Presidente della Regione in date 9 giugno 2015, 19 giugno 2015 e 25 giugno 2015, al fine di consentire all'Amministrazione di esprimere le proprie deduzioni;

VISTE le deduzioni pervenute dall'Amministrazione con note del 19 e 26 giugno 2015 e del 6 e 9 luglio 2015;

VISTA l'ordinanza del 30 giugno 2015, n. 29, con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato l'adunanza per il giorno 21 luglio 2015, alle ore 10,30, nell'aula di udienza della sede regionale della Corte dei conti, in Firenze, per deliberare in pubblica udienza sulla parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2014;

VISTA la nota 23 giugno 2015, n. 4215, con la quale è stato trasmesso al Procuratore regionale il documento riassuntivo dell'istruttoria compiuta sugli atti selezionati per le operazioni di parificazione;

CONSIDERATO che, ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014, sono stati selezionati, attraverso un metodo di campionamento casuale stratificato, elaborato dalla Sezione, atti relativi a partite residuali attive e passive;

CONSIDERATI gli esiti del contraddittorio intervenuto con l'Amministrazione regionale il 30 giugno 2015 in ordine alle risultanze del controllo dei suddetti atti, preliminare al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014;

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

UDITO nella pubblica udienza del 21 luglio 2015 il relatore del giudizio di parificazione, cons. Laura D'Ambrosio;

UDITO il pubblico ministero nella persona del Procuratore regionale, cons. Andrea Lupi, che ha concluso chiedendo la parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014;

UDITO il Presidente della Regione, on. Enrico Rossi;

UDITI, ai fini della relazione sul rendiconto della Regione, i cons. Maria Annunziata Rucireta, Paolo Peluffo e Laura D'Ambrosio;

RITENUTO in

FATTO

Il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2014 è stato presentato alla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Toscana il 5 maggio 2015. Le risultanze del rendiconto, classificato secondo lo schema utilizzato per il SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici) e per le comunicazioni dei conti delle regioni alla COPAFF (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale), con le rettifiche evidenziate in relazione alla natura effettiva delle poste iscritte, sono le seguenti:

**CONTO DEL BILANCIO
GESTIONE DI COMPETENZA**

Entrate	
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione e dalle compartecipazioni ai tributi erariali	7.522.819.415,76
Titolo II - Entrate derivanti da trasferimenti di parte corrente dello Stato, dell'Unione europea e di altri soggetti	1.054.105.056,31
Titolo III - Entrate extratributarie	62.717.919,08
Totale entrate correnti	8.639.642.391,15
Rettifica +/-	00,00
Totale entrate correnti rettificate	8.639.642.391,15
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	403.217.140,21
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	404.000.000,00
<i>Di cui entrate per anticipazioni di cassa</i>	<i>0,00</i>
Totale entrate in conto capitale	807.217.140,21
Rettifica +/-	00,00
Totale entrate in conto capitale rettificate	807.217.140,21
Titolo VI - Entrate per partite di giro (contabilità speciali)	1.883.056.910,38
Rettifica +/-	00,00
Totale entrate per partite di giro rettificate	1.883.056.910,38
Totale delle entrate	11.329.916.441,74
Spese	
Titolo I - Spese correnti	8.539.573.103,25
Rettifica +/-	00,00
Totale spese correnti rettificate	8.539.573.103,25
Titolo II - Spese in conto capitale	1.174.391.855,08
Rettifica +/-	00,00
Totale spese in conto capitale rettificate	1.174.391.855,08
Titolo III - Spese per rimborso di mutui e prestiti	96.722.832,46
<i>Di cui spese per rimborsi di anticipazioni di cassa</i>	<i>00,00</i>
Totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa	96.722.832,46
Titolo IV Spese per partite di giro (contabilità speciali)	1.883.056.910,38
Rettifica +/-	00,00
Totale spese per partite di giro rettificate	1.883.056.910,38
Totale spese	11.693.744.701,17

SALDI DELLA GESTIONE DI COMPETENZA

Saldo della gestione corrente = totale entrate correnti rettificate – (totale spese correnti rettificate + totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa)	3.346.455,44
Saldo della gestione in conto capitale = totale entrate in conto capitale rettificate - totale spese in conto capitale rettificate	-367.174.714,87
Saldo finale al netto delle partite di giro rettificate	-363.828.259,43

EQUILIBRI DI BILANCIO - QUADRO GENERALE ANNO 2014

TITOLI	Risultanze gestione ordinaria	Risultanze gestione sanitaria	Risultanze generali del rendiconto
Entrate:			
Titolo I - Tributi propri	981.180.700,88	6.541.638.714,88	7.522.819.415,76
Titolo II - Trasferimenti correnti Stato, UE, altri soggetti	590.814.315,15	463.290.741,16	1.054.105.056,31
Titolo III - Entrate extratributarie	61.052.370,58	1.665.548,50	62.717.919,08
<i>Totale entrate correnti</i>	1.633.047.386,61	7.006.595.004,54	8.639.642.391,15
Titolo IV - Alienazioni, riscossioni crediti e trasferimenti in conto capitale	163.390.394,47	239.826.745,74	403.217.140,21
Titolo V - Ricorso al credito	0,00	404.000.000,00	404.000.000,00
<i>Totale entrate in conto capitale</i>	163.390.394,47	643.826.745,74	807.217.140,21
Titolo VI - Contabilità speciali	268.661.150,91	1.614.395.759,47	1.883.056.910,38
Totale entrate	2.065.098.931,99	9.264.817.509,75	11.329.916.441,74
Spese:			
Titolo I - Spese correnti	1.397.342.927,57	7.142.230.175,68	8.539.573.103,25
Titolo II - Spese in conto capitale	498.943.080,84	675.448.774,24	1.174.391.855,08
Titolo III - Spese per rimborso mutui e prestiti	96.722.832,46	0,00	96.722.832,46
Titolo IV - Spese per contabilità speciali	340.755.361,94	1.542.301.548,44	1.883.056.910,38
Totale spese	2.333.764.202,81	9.359.980.498,36	11.693.744.701,17
Saldo della gestione corrente (entrate correnti - spese correnti -spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa)	138.981.626,58	-135.635.171,14	3.346.455,44
Saldo della gestione in conto capitale (entrate in conto capitale - spese in conto capitale)	-335.552.686,37	-31.622.028,50	-367.174.714,87
Saldo finale al netto delle contabilità speciali	-196.571.059,79	-167.257.199,64	-363.828.259,43

Entrate	Riscossioni di competenza	Residui di competenza	Accertamenti
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione e dalle compartecipazioni ai tributi erariali	6.151.981.984,20	1.370.837.431,56	7.522.819.415,76
Titolo II - Entrate derivanti da trasferimenti di parte corrente dello Stato, dell'Unione europea e di altri soggetti	618.540.133,70	435.564.922,61	1.054.105.056,31
Titolo III - Entrate extratributarie	37.625.280,81	25.092.638,27	62.717.919,08
Totale entrate correnti	6.808.147.398,71	1.831.494.992,44	8.639.642.391,15
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	110.164.322,85	293.052.817,36	403.217.140,21
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	404.000.000,00	0,00	404.000.000,00
Totale entrate in conto capitale	514.164.322,85	293.052.817,36	807.217.140,21
Titolo VI - Entrate per partite di giro (contabilità speciali)	1.862.368.019,94	20.668.890,44	1.883.036.910,38
Totale delle entrate	9.184.679.741,50	2.145.216.700,24	11.329.896.441,74

Spese	Pagamenti di competenza	Residui di competenza	Impegni
Titolo I - Spese correnti	7.218.105.944,40	1.321.467.158,85	8.539.573.103,25
Titolo II - Spese in conto capitale	457.229.973,55	717.161.881,53	1.174.391.855,08
Titolo III - Spese per rimborso di mutui e prestiti	96.722.831,99	0,47	96.722.832,46
Titolo IV - Spese per partite di giro (contabilità speciali)	643.132.063,00	1.239.924.847,38	1.883.056.910,38
Totale spese	8.415.190.812,94	3.278.553.888,23	11.693.744.701,17

RESIDUI

Rimanenze al 31.12.2014

Residui attivi:

originati dalla competenza

2.145.236.700,24

originati da esercizi precedenti

3.014.176.004,47

Totale dei residui attivi al 31.12.2014 delle entrate

5.159.412.704,71

Residui passivi:

originati dalla competenza

3.278.553.888,23

originati da esercizi precedenti

2.375.277.511,16

Totale dei residui passivi al 31.12.2014 delle spese

5.653.831.399,39

GESTIONE DI CASSA

	Da rendiconto	Da SIOPE
Giacenza di cassa al 1.1.2014	193.813.174,00	193.813.174,00
Entrate - Riscossioni (competenza + residui)		
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione e dalle compartecipazioni ai tributi erariali	7.139.995.555,65	7.139.996.010,97
Titolo II- Entrate derivanti da trasferimenti di parte corrente dello Stato dell'Unione europea e di altri soggetti	807.803.864,57	807.803.864,57
Titolo III - Entrate extratributarie	40.959.650,90	40.959.195,58
Totale entrate correnti	7.988.759.071,12	7.988.759.071,12
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale entrate correnti rettificate	7.988.759.071,12	7.988.759.071,12
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	502.664.579,31	502.664.579,31
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	404.000.000,00	404.000.000,00
<i>Di cui entrate per anticipazioni di cassa</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Totale entrate in conto capitale	906.664.579,31	906.664.579,31
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale entrate in conto capitale rettificate	906.664.579,31	906.664.579,31
Titolo VI - Entrate per partite di giro (contabilità speciali)	1.942.667.152,10	1.942.667.152,10
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale entrate per partite di giro rettificate	1.942.667.152,10	1.942.667.152,10
Totale delle entrate	10.838.090.802,53	10.838.090.802,53
Spese - Pagamenti (competenza + residui)		
Titolo I - Spese correnti	8.299.618.387,80	8.285.700.250,70
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale spese correnti rettificate	8.299.618.387,80	8.285.700.250,70
Titolo II - Spese in conto capitale	1.035.357.134,63	1.035.155.350,21
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale spese in conto capitale rettificate	1.035.357.134,63	1.035.155.350,21
Titolo III - Spese per rimborso di mutui e prestiti	96.722.831,99	96.722.831,99
<i>Di cui spese per rimborsi di anticipazioni di cassa</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa	96.722.831,99	96.722.831,99
Titolo IV - Spese per partite di giro	1.352.363.975,15	1.366.483.896,67
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale spese per partite di giro rettificate	1.352.363.975,15	1.366.483.896,67
Totale generale spese	10.784.062.329,57	10.784.062.329,57
Giacenza di cassa al 31.12.2014	247.841.646,96	247.841.646,96

SALDI DELLA GESTIONE DI CASSA

	Da rendiconto	Da SIOPE
Saldo della gestione corrente = totale entrate correnti rettificate - (totale spese correnti rettificate + totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa)	- 407.582.148,67	- 393.664.011,57
Saldo della gestione in conto capitale = totale entrate in conto capitale rettificate - totale spese in conto capitale rettificate	- 128.692.555,32	- 128.490.770,90
Saldo finale al netto delle partite di giro rettificate	- 536.274.703,99	- 522.154.782,47

Nota: Le discordanze tra dati di rendiconto e dati Siope tra spese correnti e spese per partite di giro, che influiscono sul saldo della gestione corrente e sul saldo finale, sono riconducibili alla circostanza che, a rendiconto, l'imputazione si riferisce al codice struttura del capitolo mentre, nel Siope, ai codici relativi ad impegni/pagamenti. La discordanza si rileva, in particolare, nei Titoli I e IV dove, apparentemente, vi è uno scambio di valori di pari importo (14,119 milioni). La discordanza riguarda l'avvenuta regolarizzazione contabile di residui perenti legati all'anticipazione sanitaria e alle anticipazioni ad Artea. Tali anticipazioni erano imputate contabilmente nelle partite di giro. Successivamente tali partite sono cadute in perenzione amministrativa uscendo dal bilancio e confluendo nel conto del patrimonio. Ai sensi della l.r. n. 36/2001, per regolarizzare tali cifre è necessario procedere ad un nuovo impegno sul capitolo speciale dei residui perenti (U/74061) che ha, come codice struttura, Spese correnti, mentre il codice gestionale (rilevato nel Siope) dell'impegno è quello pertinente a tale tipologia della spesa, ovvero il n. 4317 (Rimborso anticipazioni sanità).

GESTIONE DI CASSA

	Da rendiconto		Da tesoriere
Giacenza di cassa al 1.1.2014	193.813.174,00		193.813.174,00
	da competenza	da residui	
Entrate - Riscossioni			
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione e dalle compartecipazioni ai tributi erariali	6.151.981.984,20	988.013.571,45	
Titolo II- Entrate derivanti da trasferimenti di parte corrente dello Stato dell'Unione europea e di altri soggetti	618.540.133,70	189.263.730,87	
Titolo III - Entrate extratributarie	37.625.280,81	3.334.370,09	
Totale entrate correnti	6.808.147.398,71	1.180.611.672,41	
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	110.164.322,85	392.500.256,46	
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	404.000.000,00	0,00	
<i>Di cui entrate per anticipazioni di cassa</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	
Totale entrate in conto capitale	514.164.322,85	392.500.256,46	
Titolo VI - Entrate per partite di giro (contabilità speciali)	1.862.368.019,94	80.299.132,16	
Totale delle entrate	9.184.679.741,50	1.653.411.061,03	10.838.090.802,53
Spese - Pagamenti	Da rendiconto		Da tesoriere
	da competenza	da residui	
Titolo I - Spese correnti	7.218.105.944,40	1.081.512.443,40	
Titolo II - Spese in conto capitale	457.229.973,55	578.127.161,08	
Titolo III - Spese per rimborso di mutui e prestiti	96.722.831,99	0,00	
<i>Di cui spese per rimborsi di anticipazioni di cassa</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	
Totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa	96.722.831,99	0,00	
Titolo IV - Spese per partite di giro	643.132.063,00	709.231.912,15	
Totale generale spese	8.415.190.812,94	2.368.871.516,63	10.784.062.329,57
Giacenza di cassa al 31.12.2014		247.841.646,96	247.841.646,96

DISAVANZO FINANZIARIO COMPLESSIVO

Giacenza di cassa Tesoreria regionale al 31.12.2014	247.841.646,96
Residui attivi al 31.12.2014	5.159.412.704,71
Residui passivi al 31.12.2014	5.653.831.399,39
Disavanzo finanziario complessivo 2014	-246.577.047,72
<i>Di cui:</i>	
<i>da gestione di competenza</i>	<i>-363.828.259,43</i>
<i>da gestione dei residui</i>	<i>556.355.245,53</i>
<i>da disavanzo finanziario complessivo 2013</i>	<i>-439.104.033,82</i>

CONTO DEL PATRIMONIO

	Consistenza al 1.1.2014	Consistenza al 31.12.2014
<u>Attività:</u>		
Attività finanziarie	4.915.763.763,43	5.407.254.351,67
Beni mobili ed immobili	298.314.579,36	300.299.177,07
Attività diverse	313.334.555,06	274.292.097,35
<i>Totale attività</i>	5.527.412.897,85	5.981.845.626,09
<u>Passività:</u>		
Passività finanziarie	5.354.867.797,25	5.653.831.399,39
Passività diverse	3.120.090.822,11	3.773.743.464,40
<i>Totale passività</i>	8.474.958.619,36	9.427.574.863,79
Variazione della consistenza patrimoniale		- 3.445.729.237,70

CONSIDERATO in

DIRITTO

L'art. 1, comma 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, richiama l'applicazione degli art. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, che disciplinano il giudizio di parificazione del bilancio dello Stato. Il richiamo a tali norme, effettuato dal d.l. n. 174 cit., deve essere interpretato sulla base delle vigenti norme in materia di contabilità pubblica e, in particolare, di quelle sui controlli che la Corte dei conti è chiamata a svolgere in ordine ai documenti di bilancio regionali, nella chiave evolutiva tracciata dalla legge generale sui controlli 14 gennaio 1994, n. 20, e dai successivi interventi legislativi richiamati in premessa.

In tale contesto, l'istruttoria condotta dalla Sezione ha valutato, nel quadro generale della gestione regionale, gli equilibri di bilancio, la situazione dell'indebitamento, il rispetto delle normative nazionali e regionali in materia contabile.

Le risultanze contabili sono state oggetto di una verifica a campione degli atti relativi a partite residuali attive e passive.

Il campione, frutto di scelte sia di tipo professionale sia statistico, non può essere considerato pienamente rappresentativo del rendiconto regionale. Tuttavia, l'assenza di

criticità contabili negli atti nell'occasione esaminati, il ripetersi di questo risultato negli anni - visto che la verifica contabile è stata condotta con criteri simili a quelli utilizzati sin dal 2004 - nonché l'analisi complessiva della gestione effettuata attraverso un costante confronto con l'Amministrazione, concorrono a valutare che, per i dati del rendiconto regionale del 2014, vi sia una situazione di sostanziale regolarità.

In particolare, dai controlli effettuati risultano rispettati i limiti di impegno e pagamento assunti con la legge di bilancio e con i successivi provvedimenti di variazione, nonché le norme di contabilità stabilite dalla disciplina regionale.

Risulta rispettato il Patto di stabilità interno.

L'indebitamento regionale è stato mantenuto nei limiti previsti per legge; la Regione non ha fatto ricorso ad anticipazione di cassa.

Sono stati rispettati i principi dell'equilibrio del bilancio.

Il rendiconto 2014 presenta un disavanzo finanziario pari a 246.577.047,72 euro; tale disavanzo è da ascrivere principalmente alla gestione di competenza con riguardo alla spesa in conto capitale ed alle risultanze della gestione sanitaria.

Con riferimento alla gestione residui, che mostra un risultato positivo (556.355.245,43 euro) si rileva che la Regione è impegnata nelle operazioni di riaccertamento straordinario previste per legge e dovute all'attuazione dei principi di armonizzazione dei bilanci. Le risultanze di tale riaccertamento straordinario potranno modificare, come previsto dalla legge stessa, i risultati del rendiconto oggetto della presente parifica ed, in particolare, incidere sul disavanzo. Tale modifica troverà evidenza nella delibera di assestamento del bilancio preventivo 2015.

La Sezione rileva, inoltre, che tenendo conto della ricostituzione dei vincoli e dei residui perenti, la Regione presenta un disavanzo effettivo di 2.622,46 milioni di euro, per il quale è tuttavia possibile la copertura tramite indebitamento, ancorché ciò non sia necessario in ragione della presenza di giacenze di cassa.

Le osservazioni in merito alla complessiva attività di gestione sono riportate nella relazione allegata alla presente decisione ai sensi dell'art. 41 r.d. n. 1214/1934 e dell'art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012.

P.Q.M.

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

PARIFICA, nei termini esplicitati in diritto, il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2014, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio;

APPROVA l'annessa relazione, elaborata ai sensi dell'art. 41 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 1, comma 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213;

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

ORDINA che la presente decisione e l'unita relazione siano trasmesse al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Regione Toscana, all'Assessore alla Presidenza

della Regione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nonché al Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo e al Presidente della Sezione delle autonomie.

La presente decisione è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte della Regione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

Firenze, 21 luglio 2015.

Il relatore
del giudizio di parificazione
f.to Laura D'Ambrosio

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

La decisione è stata depositata in Segreteria in data 21 luglio 2015.

Il segretario
f.to Valentina Prudente

NOTA INTRODUTTIVA



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

Il Presidente

Nota introduttiva

La Sezione regionale di controllo per la Toscana è stata oggi convocata per deliberare, in pubblica udienza, sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana, per l'esercizio 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213. Tale norma, che ha notevolmente ampliato le funzioni di controllo della Corte dei conti nei confronti degli enti locali, prevede, tra l'altro, che il rendiconto generale delle regioni sia parificato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte di conti, con le formalità proprie del giudizio contenzioso, al fine di dare atto delle risultanze del conto regionale e delle operazioni che ne sono alla base. Precisa, altresì, che alla decisione di parifica venga allegata una relazione, nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione, proponendo, nel contempo, le misure correttive e gli interventi di riforma che ritiene necessari, per assicurare l'equilibrio di bilancio e per migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Il giudizio di parifica, riconosciuto pienamente conforme ai principi costituzionali dalla sentenza del 6 marzo 2014, n. 39, della Corte costituzionale, in quanto svolto dalla Corte dei conti in qualità di organo magistratuale e di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, è modellato sull'analogo giudizio che la Corte dei conti formula sul rendiconto generale dello Stato e si svolge, a norma dell'art. 40 del T.U., approvato dal r.d. n. 1214/1934 con le formalità della giurisdizione contenziosa, alla

quale partecipa il Pubblico Ministero, rappresentato, nel caso specifico, dal Procuratore regionale, che svolge in udienza la sua requisitoria, sulla base dell'art. 18 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, secondo cui nell'udienza interviene il Procuratore generale o chi legalmente lo rappresenta e dell'art. 73 del r.d. n. 1214/1934, secondo il quale nel giudizio davanti alla Corte dei conti è sempre sentito il Pubblico Ministero.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione del 15 maggio 2014, n. 14 Sez. Aut. ha determinato i criteri di orientamento generale cui si devono conformare tutte le Sezioni regionali di controllo in tema giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione, ai sensi dell'art. 6, comma 4 del d.l. n. 174/2012, prevedendo, in particolare l'osservanza del principio del contraddittorio sia con la procura regionale della Corte sia con l'amministrazione controllata.

L'elemento caratterizzante del giudizio di parifica si rinviene nella posizione funzionale in cui il giudizio stesso si inserisce nel rapporto tra governo della regione ed assemblea regionale. Attraverso il rendiconto, l'assemblea regionale è messa nelle condizioni di controllare che le varie politiche perseguite dalla giunta siano effettivamente portate ad esecuzione e che vengano, quindi, realizzati gli interessi della comunità amministrata.

L'attività di parifica svolta dalle Sezioni regionali di controllo della Corte di conti è, quindi, rivolta alle assemblee legislative regionali ed è teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto regionale.

Finalità ultima del giudizio di parifica è quella di conferire certezza giuridica al rendiconto regionale; svolgendosi, poi, tale giudizio in un contesto di natura giurisdizionale, ne derivano gli effetti propri del giudicato, con effetti preclusivi nell'ordinamento, attesa l'immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificato dalla Corte.

Altra caratteristica del giudizio di parifica è anche quella di porsi in funzione ausiliaria al perseguimento dei nuovi vincoli di finanza pubblica posti dall'ordinamento interno, che tiene anche conto degli obiettivi definiti a livello europeo, secondo le regole ormai costituzionalizzate dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito, così come precisato dall'art. 97, comma 1 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale n. 1/2012.

Abbiamo ricordato che il giudizio di parificazione, concentrato sulle risultanze del conto e sulla regolarità delle operazioni che ne sono alla base, è completato e accompagnato da una relazione della Corte al Consiglio regionale con la finalità di fornire, su un piano di terzietà e neutralità, una ricostruzione, la più esaustiva possibile, del quadro regionale di finanza pubblica.

Ausiliarietà, indipendenza e diretta referenza all'assemblea legislativa rappresentano i caratteri peculiari del controllo attribuito alla Corte dall'articolo 100, comma 2, della Costituzione; controllo che, per l'anno 2014, la Sezione ha posto in atto sulla base di un programma - definito con deliberazione 28 marzo 2014, n. 9 - seguendo compiti assegnategli in materia di finanza regionale e locale.

Per assolvere a questi compiti la Sezione ha elaborato, per il Consiglio e la Giunta regionale, la relazione sulle tecniche di quantificazione degli oneri e sulle modalità di copertura finanziaria delle leggi regionali. Inoltre, sempre rimanendo in tema di finanza regionale, la Sezione ha approvato un referto specifico di raffronto tra Aziende sanitarie, controllando i bilanci di esercizio degli enti che compongono il Servizio sanitario regionale con riferimento ai bilanci 2011 (delib. n. 2/2014). Mentre, con riferimento ai bilanci di esercizio 2012 delle Aziende sanitarie, la Sezione ha svolto un puntuale controllo-monitoraggio - tenuto conto delle linee guida elaborate a livello centrale dalla Sezione delle autonomie – così da inviare pronunce specifiche di accertamento di gravi irregolarità (principalmente per il superamento dei limiti di legge in materia di acquisti di beni e servizi e di spesa per il personale) a sei Aziende sanitarie (delib. nn. 253-258/2014), tenute conseguentemente ad adottare idonee misure correttive.

In tema di costi della politica, la Sezione ha effettuato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari rappresentati nel Consiglio regionale, previsto dal citato d.l. n. 174/2012, fermo restando che quanto accertato non attiene alla legittimità dei comportamenti sottostanti agli atti oggetto di controllo, eventualmente da valutare ad opera di altri organi amministrativi o giurisdizionali secondo le rispettive competenze (delib. nn. 28-40/2014 e n. 90/2014).

La Sezione ha, inoltre, effettuato, attraverso un apposito “Collegio di controllo sulle spese elettorali”, la verifica dei rendiconti relativi alle spese dei partiti e movimenti politici impegnati nelle elezioni amministrative del 26 e 27 maggio 2013 in 5 comuni con più di 15 mila abitanti (art. 13, comma 6, l. n. 96/2012) [delib. 14 ottobre 2014, n. 188].

Un'altra e non meno rilevante serie di oggetto di indagine sul quale la Sezione ha concentrato la sua attenzione è stata costituita dalla gestione finanziaria degli enti locali. Qui, brevemente, si vuol segnalare che la Sezione ha proseguito il controllo-monitoraggio dei bilanci degli enti, secondo quanto richiesto dall'art. 1, commi 166-167, della legge finanziaria 2006, come modificati dall'art. 148-bis Tuel (inserito dall'art. 3, comma 1, lett. e, d.l. n. 174 cit.). Le pronunce emanate sono state 103 ed altre 101 pronunce hanno riguardato la verifica di congruità delle misure correttive adottate dagli enti. Proprio sulla base dei risultati del monitoraggio, la Sezione ha svolto, analisi conoscitive su situazioni gestionali di particolare complessità, come ad esempio quella concernente i rapporti tra i comuni appartenenti a tre province e il "gestore unico" del servizio idrico integrato (delib. n. 166/2014) oppure, sul complesso della gestione finanziaria degli enti locali toscani, con la relazione sullo stato della finanza locale. Anche su questi temi si è provveduto ad informare il Consiglio regionale. Infine, per concludere questa rapida illustrazione dell'attività svolta nel corso del 2014 dalla Sezione in tema di finanza regionale e locale, si segnala che nell'esercizio della funzione consultiva, la Sezione ha adottato, nel 2014, 34 deliberazioni aventi ad oggetto pareri su quesiti di finanza locale.

Circa il procedimento del presente giudizio, a questa mia breve introduzione seguiranno gli interventi dei magistrati relatori, che esporranno le risultanze del presente giudizio, illustrando, nel contempo, la relazione di accompagnamento alla quale hanno dato il loro apporto tutti i magistrati della Sezione.

Ci sarà, poi, la Camera di consiglio e la lettura di un estratto della decisione.

Da ultimo, permettetemi di concludere, rivolgendo un cordiale ringraziamento alle autorità intervenute che, con la loro presenza hanno inteso condividere questo importante momento celebrativo.

ABSTRACT DEI CAPITOLI

Premessa

E' questa la terza volta che la Corte dei conti si riunisce per giudicare le risultanze contabili sulla base delle quali poter parificare il bilancio della Regione Toscana, così come in questi giorni accade in tutte le regioni d'Italia. In questi tre anni che ci dividono dalla promulgazione del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 7 dicembre 2012, n. 213 e successivamente adeguato alle sentenze nn. 39 e 40 del 2014 della Corte costituzionale, si è sviluppato uno scambio intenso e continuo di informazioni con la Regione Toscana che costituisce un patrimonio prezioso che si accresce e si arricchisce progressivamente. Si è attuato in sostanza un vero e proprio processo di controllo continuo, come prescritto dalla legge, attraverso l'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi, la valutazione delle leggi regionali comportanti spese, l'analisi dei bilanci delle aziende sanitarie e ospedaliere.

Il giudizio reso dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti sul rendiconto regionale appare dunque il momento culminante di una azione di analisi e monitoraggio costante sulla finanza territoriale che si è negli anni recenti enormemente irrobustita sotto il profilo normativo - con l'introduzione anche di misure correttive - che ha più strumenti a disposizione che in passato, anche in termini di conoscenza dei fenomeni che sono alla base degli equilibri finanziari. Proprio la conoscenza, pubblica e diffusa, delle problematiche della gestione della finanza pubblica allargata è una delle finalità eminenti del giudizio di oggi e della relazione che analizza in profondità la composizione e gli andamenti della finanza regionale toscana.

La Corte dei conti ha trovato nella recente giurisprudenza costituzionale una forma di evoluzione e consolidamento delle sue funzioni in quanto è stata individuata, per l'indipendenza e la terzietà che le conferisce lo status di magistratura, come organo cui vengono intestati controlli miranti ad assicurare l'unità economica della Repubblica. Il rafforzamento dell'autonomia degli enti territoriali comporta dunque una equivalente crescita dei controlli indipendenti a tutela dei cittadini, e dunque dello Stato-comunità, quale presidio del rispetto degli equilibri complessivi di bilancio, anche ai fini del rispetto degli impegni contro i deficit eccessivi assunti a livello di Unione europea. Questi controlli, ha chiarito la Corte costituzionale, lungi dal limitare l'autonomia degli enti, favoriscono il perseguimento ordinato delle loro finalità istituzionali. La necessità di un controllo diffuso e continuativo si è ulteriormente accresciuta con l'introduzione dei nuovi vincoli finanziari decisi a livello di Unione europea nel biennio 2011-2012. Il d.l. 174 del 2012, che oggi trova

un momento di solenne applicazione, prende le mosse dalla necessità di adeguare e rafforzare i controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti “al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”.

Ci troviamo oggi di fronte a due momenti distinti, il primo, ovvero "il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione" in senso stretto che ha natura specificamente e tecnicamente contabile, e che viene così definito dalla Corte costituzionale, sentenza n. 39/2014: “analogamente alla verifica del rendiconto generale dello Stato, alla cui disciplina rinvia l'art. 33, comma 3, del d.p.r. n. 902 del 1975, ha natura di controllo preventivo sugli atti (che si conclude con la decisione di parificazione) e non successivo sulla gestione finanziaria”.

Il secondo momento è rappresentato dalla relazione allegata alla decisione di parifica “nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa” (d.l. n. 174/2012 art. 1 comma 5) . Il legislatore statale ha chiesto dunque alla Corte dei conti una forte evoluzione verso valutazioni sempre più approfondite delle politiche pubbliche e della loro attuazione sul territorio regionale, attraverso la individuazione di fenomeni di lungo periodo che magari nell'immediato non pongono criticità di legittimità o di natura contabile, ma che possono compromettere nel tempo l'impiego di risorse della comunità.

Quest'anno la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana ha cercato di corrispondere a tale compito con un documento estremamente complesso - vedete i due volumi di oltre 350 pagine l'uno - che tenta di sviluppare due azioni differenti: la prima è la tradizionale disamina dell'andamento finanziario del patrimonio, dell'indebitamento, delle entrate e delle spese, suddivise poi in strategie e funzioni obiettivo. La seconda è rappresentata da una serie di approfondimenti che sono stati svolti all'interno dei capitoli e che costituiscono le premesse di possibili ulteriori approfondimenti, anche di sana gestione. Per fare alcuni esempi, nel capitolo V denominato "i nessi con la finanza locale" si è attuato un approfondimento sulla "gestione e il monitoraggio dei trasferimenti per l'edilizia scolastica"; nel capitolo X su "l'attività

contrattuale" è stata stilata una rassegna anche delle forniture di beni e servizi non oggetto di programmazione in quanto di importo inferiore a 20 mila euro; nel capitolo XI sulle società partecipate della Regione, si è avviata una analisi sulla gestione, tra gli altri, di Fidi Toscana, Arezzo Fiere e Congressi, e sulle società termali di Chianciano, Casciana e Montecatini; nel capitolo IV su "il conto del patrimonio" si sono passati in esame i risultati del programma di alienazioni immobiliari disposto dalla Giunta nel giugno e luglio 2012 di 71 immobili di proprietà regionale. Nella vasta analisi del settore di spesa principale del bilancio regionale, ovvero la "strategia sociale" (sanità e interventi sociali), il capitolo VI passa in rassegna tutti i dettagli della spesa farmaceutica, della riorganizzazione del sistema ospedaliero, dell'avvio della sanità d'iniziativa, e traccia una prima valutazione sul programma di investimenti in sanità volti principalmente all'ammodernamento di strutture ospedaliere universitarie e alla realizzazione dei nuovi ospedali delle Apuane, Pistoia e Prato, dove la Regione ha dovuto sostituire, con risorse proprie, il venir meno di trasferimenti statali per investimenti; nel capitolo VI inoltre: sulla "strategia territoriale" si è valutato il primo anno di applicazione del nuovo Piano integrato infrastrutture e trasporti; sulla "strategia ambientale", in vista delle importanti novità introdotte nell'anno presente in materia di rifiuti, si è ricostruito l'iter accidentato delle tre gare per il gestore del servizio di smaltimento rifiuti negli Ato Toscana Sud, Centro e Costa con gli interventi fatti dalla Regione nel corso delle procedure; si è proseguita l'analisi della situazione gestionale dell'agenzia Arpat che da sola, nonostante gli interventi di riduzione fatti in corso d'anno, rappresenta la metà circa del personale di tutti gli enti e agenzie regionali e il 75 per cento dei dirigenti dello stesso comparto; nell'ambito dell'analisi dei risultati della "strategia culturale e formativa" si è avviato un esame più dettagliato sulla gestione dell'Agenzia regionale per il diritto allo studio universitario, Ardsu, e in particolare sulle gestione delle 42 mense per gli studenti, di alcune delle quali si è presa visione della documentazione contrattuale - Campus Praticelli di Pisa, mensa Sant'Apollonia di Firenze, Wine bar Manticora di Sesto Fiorentino e San Miniato di Siena.

I capitoli sulla strategie danno conto dell'approvazione di importanti documenti di programmazione la cui mancanza pesava sulla trasparenza e sulla efficacia, per esempio, in materia di infrastrutture e trasporti, rifiuti e bonifiche, ambiente e territorio etc.

La Sezione si riserva di approfondire ulteriormente, nei mesi prossimi, taluni di questi spunti suscettibili di ulteriori osservazioni. Si riserva altresì di avviare nuovi

approfondimenti, per esempio in materia di opere pubbliche e di gestioni commissariali per il dissesto idro-geologico.

C'è un ulteriore elemento che qualifica il presente rendiconto regionale 2014 come di transizione ed è l'imminente immissione del personale delle amministrazioni provinciali, che entrerà nell'organico della Regione per le funzioni che tornano in carico alla medesima (legge 7 aprile 2014 n. 56 art. 1, co. 89-96 e in particolare il co. 95).

Sulla base del controllo svolto dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Toscana sul rendiconto della Regione Toscana del 2014, risultano rispettati i limiti di impegno e pagamento assunti con la legge di bilancio e con i successivi provvedimenti di variazione, nonché le norme di contabilità stabilite dalle normative nazionali e regionali.

In particolare, risulta rispettato il Patto di stabilità interno.

L'indebitamento regionale è stato mantenuto ampiamente al di sotto dei limiti previsti per legge. Tale margine rappresenta un punto di forza tanto più rilevante alla luce dell'applicazione dell'art. 119 comma 6 della Costituzione, nella formulazione conseguente alla legge costituzionale del 20 aprile 2012 n. 1, la quale prescrive che comuni, province, città metropolitane possano “ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piano di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”. E infatti occorre considerare, per il futuro, che è compito specifico della Regione monitorare congiuntamente la somma dell'indebitamento degli enti territoriali, come la Sezione traccia nel capitolo I § 3 della presente relazione. Va tenuta fin da oggi ben presente l'importante responsabilità che graverà sull'ente regionale secondo il dettato dell'art. 10 co. 3 della legge rinforzata n. 243 del 2012: “ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza (...) il saldo di cassa di cui all'art. 9, co. 1, lett. a), che l'ente prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti”.

La Regione Toscana nel 2014 non ha fatto ricorso ad anticipazioni di cassa.

Il risultato della gestione di competenza, determinato dalla differenza tra accertamenti ed impegni al netto dell'avanzo dell'anno precedente, presenta un saldo negativo pari a -363,83 milioni di euro. A fronte di minori accertamenti per 8.886,31 milioni, sussistono minori impegni per 8.522,48 milioni. La gestione dei residui, invece, è positiva per 556,35

milioni, grazie, soprattutto, a minori residui passivi per 610,72 milioni. Una valutazione più certa della reale situazione sottostante alla gestione dei residui sarà possibile solo nelle prossime settimane, attese le risultanze del riaccertamento straordinario dei residui disposti dall'art. 3, co. 7, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dall'art. 1, co. 1, lett. e del d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

Tuttavia, il saldo positivo dei residui non riesce a pareggiare il saldo negativo della gestione di competenza, insieme all'applicazione del risultato negativo dell'anno precedente. La gestione corrente chiude migliorando notevolmente il saldo negativo dello scorso anno, che, però, era significativamente influenzato dall'obbligatoria reiscrizione di un residuo consistente, precedentemente andato in perenzione.

Il saldo finanziario al 31 dicembre 2014, determinato dalle riscossioni e dai pagamenti, nonché dal totale dei residui attivi e passivi è negativo, pari a -246,58 milioni di euro.

Nel complesso, appare necessario aumentare gli sforzi per riportare in avanzo la gestione di competenza, che potrebbe giovare di interventi più significativi in materia di contenimento della spesa e riorganizzazione del personale, in parte già attuati nella gestione in corso.

L'attenzione alla gestione di competenza appare indispensabile in considerazione dell'applicazione della legge di attuazione costituzionale n. 243 del 2012, e in particolare art. 9, co. 1, secondo il quale si considerano in equilibrio i bilanci delle regioni quando sia in fase di previsione che di rendiconto “registrano a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti”.

Occorre, inoltre, considerare che debbono essere ricostituiti i fondi vincolati che costituiscono, in termini economici, un disavanzo sostanziale ben superiore a quello finanziario. Va considerato che il formarsi di tale disavanzo consegue alla scelta della Regione di non contrarre nuovo debito, pur autorizzato, utilizzando al massimo le disponibilità di cassa, in virtù di una valutazione sui costi che un maggiore indebitamento comporterebbe.

La Sezione rileva che, tenendo conto della ricostruzione dei vincoli e dei residui perenti, la Regione presenta un disavanzo effettivo di 2.622,46 milioni - superiore rispetto al 2012 e al 2013 - per il quale è tuttavia possibile la copertura tramite indebitamento.

Occorre riflettere bene sulle implicazioni che avrà in futuro la legge di attuazione costituzionale n. 243 del 2012, la quale, all'articolo 10, detta una minuziosa limitazione delle possibilità di indebitamento di regioni ed enti locali. L'indebitamento non solo è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, ma inoltre “le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti”.

Analogamente, i residui passivi perenti, pur non figurando più in bilancio, se attinenti a debiti non prescritti devono essere soddisfatti, qualora si presenti la condizione di liquidabilità, con risorse presenti comunque nel bilancio stesso. Considerato, perciò, l'ammontare della parte vincolata delle risorse e i residui perenti, si genera un saldo negativo che rappresenta l'effettivo disavanzo della Regione. Dai dati di consuntivo risulta che le economie vincolate ammontano a 939,17 milioni, mentre i debiti in perenzione sono pari a 1.436,72 milioni.

Da una parte, quindi, il dato può considerarsi non allarmante, poiché sostenibile dalla Regione. Tuttavia, la significativa crescita del disavanzo effettivo, rispetto al precedente triennio, mostra un andamento che merita di essere monitorato e valutato a conclusione della operazione di riaccertamento dei residui, e cioè dopo che sarà possibile conoscere l'effettivo ammontare di crediti di dubbia o difficile esigibilità.

Il saldo netto da finanziare (differenza tra il totale delle entrate al netto del ricorso al mercato finanziario e il totale delle spese al netto del rimborso prestiti) si presenta negativo per 2.695,5 milioni.

Anche il saldo primario (entrate totali meno spese totali al netto degli interessi) risulta, in sede di rendiconto, negativo di 2.640,31 milioni.

Tali risultanze finanziarie del bilancio regionale non potrebbero tuttavia essere correttamente inquadrare se non si desse conto sia di perduranti criticità settoriali, sia di importanti sforzi gestionali messi in opera dall'amministrazione per far fronte ai continui interventi di restrizione di bilancio alla quale è stata chiamata negli anni dal legislatore nazionale, al fine del rispetto degli accordi europei in materia di deficit eccessivi.

In attesa dell'imponente aumento di personale che deriverà nei prossimi mesi dal riassorbimento di funzioni regionali precedentemente delegate alle province, la Regione Toscana ha attuato una vasta opera di riorganizzazione e di efficace riduzione della spesa

del personale che, rispetto al picco del 2012, si è ridotta di oltre 15 milioni di euro in termini di impegni (passando da 163,7 a 148,1 milioni), con una percentuale sulla spesa corrente pari al 10,53 per cento e, quindi, molto inferiore al limite del 25 per cento, individuato dal legislatore per identificare gli “enti virtuosi” ai quali era consentita maggiore flessibilità nell’assunzione di personale (art. 3 co. 5 quater del d.l. n. 90 del 2014 convertito dalla l. n. 114/2014).

L’azione di risparmio è stata particolarmente incisiva nel corso degli ultimi mesi, nonostante la persistente condizione di ente virtuoso. La Giunta regionale ha avviato una disamina delle diverse piante organiche che compongono la dotazione complessiva regionale (Giunta, Consiglio, Agenzie di informazione di Giunta e Consiglio) riducendola da 2.873 unità (2014) a 2.540 per il 2015, con una riduzione drastica per i dirigenti passati da 192 posizioni nel 2014 a 133. Non è stato realizzato, invece, alcun intervento significativo in una riduzione dei costi e un aumento dell’efficienza - pur consigliati nella Relazione al rendiconto 2013 - relativamente alle Agenzie di informazione di Giunta e Consiglio. Appare ancora insufficiente, e dunque da implementare, la pur avviata azione di riorganizzazione e risparmio attuata sull’insieme di agenzie ed enti controllati.

La Giunta regionale ha preso atto delle osservazioni critiche avanzate nel corso della precedente relazione al rendiconto del 2013 in materia di organizzazione della amministrazione, e ha portato a compimento una riforma complessiva del modello organizzativo con la l.r. n. 90 del 2014, che ha eliminato il gradino intermedio delle aree di coordinamento tra le “direzioni” e i “settori” e ha creato le basi per una più funzionale e armonica struttura di riporto tra l’indirizzo politico e le direzioni settoriali. In termini meramente quantitativi gli atti gestionali che hanno accompagnato l’approvazione della riforma hanno già condotto all’identificazione dell’esubero di 261 dipendenti, con le conseguenti operazioni di prepensionamento a seguito del negoziato con le rappresentanze sindacali, con un risparmio atteso negli anni prossimi superiore ai 9 milioni.

E’ particolarmente significativo che tale azione di riesame delle posizioni organizzative abbia investito anche le agenzie regionali e gli enti strumentali, che complessivamente aggiungevano ulteriori 131 unità dirigenziali rispetto alle 118 degli uffici regionali. Tale azione appare apprezzabile ma ancora parziale. La Sezione raccomanda di proseguire la disamina con l’obiettivo di ridurre strutture non strettamente necessarie e accentrare funzioni che possono essere svolte in comune. La Sezione prende atto dell’intendimento - espresso dall’ente nel corso del contraddittorio - di dare maggiore unitarietà anche

all'esercizio dell'indirizzo politico sulle società partecipate e le agenzie accrescendo al contempo l'efficacia dei controlli.

Discorso a parte merita la questione delle società partecipate della Regione. In merito, va ricordato che il legislatore nazionale, in sede di definizione di principi generali di coordinamento della finanza pubblica, ha riservato una attenzione particolare alle società partecipate, investendone le Sezioni regionali della Corte dei conti. 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, 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.

Si è, nel tempo, creata una vasta legislazione restrittiva mirata alla dismissione di partecipazioni in perdita, alla riduzione dei costi di gestione, alla riduzione dei costi del personale, alla trasparenza intesa come accessibilità totale alle informazioni sull'organizzazione e sull'attività delle stesse. In tema di riduzione delle società partecipate, la l. 23 dicembre 2014 n. 190 prevede che i presidenti delle regioni predispongano entro il 31 marzo 2015 un piano operativo di razionalizzazione che evidenzi in dettaglio tempi, modalità dell'azione programmata e i risparmi da conseguire. Tali piani vengono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Sul punto occorre rilevare che la Regione, con delibera di Giunta 23 marzo 2015, n. 325, 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 risulta inadempiente a tale obbligo. La Sezione - come già comunicato nel corso del contraddittorio - attende al più presto l'adempimento previsto per poterne valutare i risultati nel corso del 2016.

La Sezione coglie l'occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2014 della Regione Toscana per informare che su 334 enti tenuti all'adempimento (Regione, province, comuni, unioni di comuni, camere di commercio, università) risultano depositati ad oggi presso questa Sezione 222 piani di razionalizzazione delle società partecipate. Gli enti che non hanno fino ad oggi ottemperato sono tenuti a farlo al più presto. La Sezione si riserva di avviare nel corso del 2016 una indagine dettagliata sui risultati conseguiti sulla base di

quelli programmati dagli enti stessi e procederà alle valutazioni sugli effetti per ciascuno sugli equilibri di bilancio, in chiave di stabilità pluriennale.

Le entrate

Le entrate tributarie accertate nel 2014 ammontano a 7.522,819 milioni, sostanzialmente stabili rispetto all'anno precedente; tali entrate rappresentano circa l'80 per cento del totale delle risorse accertate. I "tributi a titolarità regionale" passano, in sede di accertamento, dai 474,013 milioni del 2013, ai 439,418 del 2014, registrando, quindi, una contrazione, che, però, rappresenta la conferma di un *trend* triennale. Un andamento opposto nel triennio si registra, invece, per i tributi da sanzioni e altre entrate straordinarie (121,747 milioni nel 2012 contro i 176,437 dell'anno in esame). L'aumento è quasi interamente riconducibile alle sanzioni da evasione delle tasse automobilistiche, dove, evidentemente, la macchina per il recupero dell'evasione funziona meglio che in altri settori.

Sempre buona la capacità di accertamento che, nel totale, raggiunge il 97,14 per cento anche se non si raggiunge più il pieno accertamento, registrato in anni precedenti. Da rilevare, tuttavia, che la capacità di accertamento per i tributi a titolarità regionale registra una flessione, attestandosi al 94,67 per cento.

Le entrate da trasferimenti statali, che si sono ridotte significativamente negli anni 2011 e 2012, mostrano una leggera ma stabile ripresa nel 2013 e nel 2014. In riduzione, sempre nelle previsioni, anche le entrate extratributarie.

Nel complesso l'andamento generale delle entrate registra per tutto il quinquennio un incremento degli stanziamenti in sede di bilancio di previsione, seguito da incrementi più contenuti degli accertamenti, e da riscossioni in generale calo.

L'indebitamento regionale

Come è noto, la Regione Toscana ha avuto una minima necessità negli anni recenti di ricorrere all'indebitamento, anche se la sottoscrizione di mutui a fini di equilibrio è sempre stata autorizzata, non venendo poi effettuata o essendo effettuata solo in minima parte. Più significativo il ricorso, invece, ai fondi garantiti dal d.l. n. 35/2013, convertito dalla l. n. 64/2013, per consentire l'accelerazione dei pagamenti, la cui erogazione è avvenuta nel 2014.

Il debito complessivo della Regione aumenta rispetto all'anno precedente, passando da 1.712,27 milioni del 2013 a 2.057,88 milioni al 31 dicembre 2014. Il dato, relativamente modesto nel confronto con le altre regioni, va in ogni caso commisurato ad autorizzazioni di indebitamento per 3.196 milioni, che poi la Regione Toscana non ha avuto intenzione di contrarre per non accrescere la spesa per il servizio del debito.

Le anticipazioni di liquidità sono state erogate dal Mef nell'arco del biennio 2013-2014, e prevedono il relativo rimborso, a partire dal 2014, con un piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni (art. 1, comma 13, del d.l. n. 35/2013). Le somme concesse a ciascuna Regione, mediante appositi decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, sono state riversate dalle stesse per l'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano dei pagamenti, corredando tale operazione con formale certificazione. Per quanto riguarda la Regione Toscana, le anticipazioni erogate ai sensi degli art. 2 e 3 del citato decreto legge sono ammontate rispettivamente a 510,6 milioni per il 2013 ed a 404 milioni per il 2014.

In merito alla natura ed alle modalità di gestione di tale istituto, la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19 dell'11 luglio 2014, ha chiarito che le somme introitate ai sensi del citato d.l. n. 35/2013, assimilabili non tanto a nuovo indebitamento quanto ad anticipazioni di liquidità, non devono influire sulla determinazione del risultato di amministrazione, generando effetti espansivi sulla capacità di spesa, in quanto riguardano un'anticipazione per far fronte a impegni già assunti, e quindi già presenti in bilancio, che devono essere onorati dalle amministrazioni. In particolare, la Sezione delle autonomie, nell'ambito della citata deliberazione, precisa che l'anticipazione in oggetto, essendo finalizzata a ricostruire le risorse di cassa necessarie al pagamento di spese già finanziate, anche di parte corrente (oltre agli ammortamenti non sterilizzati e ai crediti vantati dagli enti del Servizio sanitario nazionale), e consentendo pertanto di superare l'emergenza dei pagamenti dei debiti pregressi mediante la mera sostituzione dei soggetti creditori dell'Ente (il Mef in luogo degli originari creditori), non può costituire il finanziamento di una nuova spesa. Pertanto, i pagamenti operati a favore dei creditori con le anticipazioni ottenute non possono incidere sul risultato d'amministrazione, come componente positiva dello stesso, celando un disavanzo che continua, tuttavia, a permanere finché non saranno integralmente restituite le somme anticipate. A conclusione dell'analisi effettuata, la Sezione delle autonomie, all'interno della medesima deliberazione, enuncia il seguente principio di diritto: "Le Sezioni regionali di controllo, nell'ambito delle valutazioni di

competenza finalizzate alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e delle regole sull'indebitamento, verificano la corretta applicazione delle clausole contrattuali e dei principi di corretta contabilizzazione in bilancio delle anticipazioni di liquidità concesse ai sensi degli art. 2 e 3, d.l. n. 35/2013, tenendo conto dell'esigenza di evitare che le relative somme possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione, generando effetti espansivi della capacità di spesa".

Infine, per quanto riguarda gli interessi sul debito, iscritti tra le spese correnti (titolo I) del bilancio regionale, questi ammontano a circa 42,6 milioni di euro.

Le spese

Nel 2014 il totale della spesa in sede di previsioni definitive era pari a 17.662 milioni di euro, ma solo il 66,36 per cento della stessa è stata oggetto d' impegno, pari a 11.693,7 milioni di euro. Complessivamente, nel quinquennio, gli stanziamenti definitivi variano molto, passando da oltre 22.000 milioni di euro del 2009, contro i 17.622 milioni di euro nel 2014. Il dato degli stanziamenti non appare, perciò molto indicativo, mentre più regolare è l'andamento degli impegni che oscillano intorno agli 11.500 milioni di euro, con un picco nel 2013 dovuto alla reiscrizione di un notevole residuo andato in perenzione, come ampiamente spiegato nella relazione relativa allo scorso anno.

A livello di stanziamenti, poi, si riducono quasi alla metà le risorse per l'Amministrazione regionale che manifesta un andamento piuttosto anomalo anche in sede di impegni, il cui risultato, per il 2013, è stato influenzato da un'operazione straordinaria di reiscrizione dei residui. Appare, tuttavia, atipico che, per l'Amministrazione regionale, stanziamenti pari a 2.500 milioni diano luogo ad impegni per poco meno di 400 milioni. Si potrebbe supporre che gli stanziamenti siano mal calcolati, visto che simile fenomeno e in misura maggiore si era già presentato nel 2012. Infatti, l'Amministrazione registra una capacità di impegno pari solo al 15,1 per cento, meno della metà del peggior secondo risultato (strategia ambientale 37 per cento).

La velocità di pagamento è generalmente insoddisfacente tranne nelle strategie dove si opera prevalentemente con trasferimenti (sociale e territoriale), oltre che nell'amministrazione regionale. Si conferma, poi, che la parte di gran lunga preponderante della spesa regionale è effettuata tramite trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni, soprattutto le Asl. I trasferimenti costituiscono il 90 per cento degli impegni nel 2014.

La spesa del personale, a livello di impegno, subisce una riduzione significativa, arrivando nel 2014 a circa 20 milioni in meno del 2012.

La spesa per investimenti manifesta una cronica difficoltà nelle capacità di impegno e in quella di pagamento la cui velocità non arriva al 39 per cento.

Per quanto riguarda, in particolare, l'esercizio 2014, si evidenzia come il comparto sanitario assorba più del 75 per cento delle risorse impegnate sul bilancio dell'anno, considerando, oltre alle spese per assistenza sanitaria territoriale e ospedaliera, quelle relative all'assistenza socio sanitaria e le specifiche azioni di sistema. Al netto di tale componente, le principali politiche su cui si incentra l'attività regionale riguardano il sistema dei trasporti, della mobilità e della logistica, i cui impegni di spesa rappresentano più del 6 per cento del totale, seguite dalle politiche di prevenzione collettiva, che rappresentano il 3,29 per cento della spesa complessiva, da quelle relative all'istruzione, formazione e orientamento al lavoro (2,35 per cento) e dagli interventi nel settore agricolo e forestale (2,19 per cento).

In merito, invece, agli interventi nel settore ambientale, questi risultano in notevole diminuzione nel periodo considerato, con riferimento sia alle spese per interventi di difesa del suolo, di gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, sia con riferimento alle azioni di sistema di tutela del territorio, del paesaggio e della biodiversità. Le spese afferenti a tali categorie rappresentano infatti, complessivamente, l'1,3 per cento della spesa regionale nel 2014, registrando una netta diminuzione rispetto al corrispondente ammontare impegnato nel 2010; diminuzione, quest'ultima, particolarmente rilevante nel settore dell'energia, parchi e aree protette (-75 per cento rispetto al 2010) e nella gestione delle risorse idriche (-58,1 per cento).

Un'ulteriore componente significativa del bilancio è rappresentata dalla spesa per il funzionamento dell'apparato amministrativo regionale. Si tratta di 458,4 milioni di euro, pari al 4,64 per cento, ma in forte diminuzione (-36 per cento se confrontati al 2010) a testimonianza dell'importante sforzo di efficientamento e di riorganizzazione in corso nell'amministrazione regionale.

Residui

Nel quinquennio 2009-2014 l'andamento dei residui della Regione è stato abbastanza stabile, passando dai 5.701 milioni nel 2009 a 5.108 nel 2014, con un picco nel 2012 a 6.667 milioni.

Nel periodo 2009-2014 la capacità di smaltimento dei residui del titolo I “Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione” si attesta al 50,01 per cento, mentre, nello stesso periodo, per le entrate del titolo III, “Entrate extratributarie”, precipita dal 17,9 per cento del 2013 al 2,9 per cento del 2014. Andamento abbastanza negativo mostra anche l'indice di smaltimento per le entrate del titolo II, “Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dalla U.E., dello Stato e di altri soggetti”, pari al 16,6 per cento nel 2014 (contro il 42,5 per cento del 2013) e del titolo IV, “Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale”, che nel quinquennio registrano riscossioni sui residui di vecchia formazione solo per il 25,6 per cento.

Le riscossioni relative ai residui attivi degli anni 2009-2013 si mantengono piuttosto costanti nel tempo, tra il 25 e il 35 per cento, anche se nel 2012 si rileva una riscossione straordinaria che porta la capacità di riscossione al 61 per cento.

I residui attivi che originano nei rispettivi esercizi di competenza superano, quasi costantemente, quelli smaltiti negli stessi esercizi. I residui attivi finali da riportare nell'esercizio successivo sono maggiori di quelli iniziali in tutti gli anni tranne che nel 2011. Nel 2014 i residui attivi finali sono pari a 5.195,5 milioni contro i 4.721,9 milioni iniziali

I residui passivi iniziali del titolo I della spesa, provenienti dagli esercizi precedenti, crescono con continuità nel quinquennio, fino a raggiungere, nel rendiconto 2014, il valore di 1.518,59 milioni, con un incremento del 57 per cento. Lo stesso andamento registrano quelli del titolo II, che crescono di quasi il 50 per cento.

I residui passivi finali del titolo I registrano un incremento di oltre il 59 per cento, passando dai 620,99 milioni del 2010 ai 1.608,2 milioni del 2014.

I residui del titolo II crescono del 40,41 per cento, passando da 1.756,2 nel 2010 a 2.466,03 milioni nel 2014.

Andamento decrescente presentano, invece, i residui passivi da riportare del titolo IV, che si riducono progressivamente anche se di poco, passando da 1.892,08 milioni del 2010 a 1.579,60 milioni del 2014.

La capacità media di pagamento dei residui provenienti dalle gestioni precedenti non va oltre il 38 nel totale, pur mostrando dati in miglioramento.

Il continuo aumento dello stock di residui passivi riguardo alle spese correnti ed a quelle d'investimento denota una crescente difficoltà nella liquidazione delle obbligazioni, fenomeno certamente connesso con i vincoli del patto di stabilità.

Si rileva come l'anno 2010 sia quello, nel quinquennio esaminato, con maggiori eliminazioni di residui per perenzione (quasi il 59 per cento del totale); infatti in tale anno è stato cancellato un residuo di 2.363 milioni, derivante da un impegno di parte sanitaria. Tale residuo è stato riscritto nel bilancio 2013 e pagato ad esito della procedura di regolazione contabile con il Ministero.

Si rileva, comunque, che lo stock di residui perenti è aumentato nel 2014, rispetto al 2013, passando da 1.260 a 1.609 milioni. Se pure in diminuzione rispetto al 2012, l'andamento dei residui perenti nel complesso è, dunque, crescente, in analogia all'intera massa residuale passiva. Risulta evidente come l'eventualità del ripetersi dell'ipotesi descritta per l'anno 2013 debba consigliare attenzione e cautela nella riduzione dei fondi a copertura dei residui perenti (dal 96,06 per cento del 2012 all'89,28 per cento del 2014), onde evitare situazioni impreviste di difficoltà per il bilancio che, al di là di percentuali prudenziali di copertura suggerite dagli organi di controllo, solo l'Ente è in grado di valutare.

Programmazione regionale

L'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione determinano l'efficacia del ciclo complessivo della programmazione.

I documenti della programmazione devono esplicitare con chiarezza il collegamento tra il quadro complessivo dei contenuti della programmazione, i portatori degli interessi di riferimento, le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili e le correlate responsabilità di indirizzo, gestione e controllo.

A tale riguardo, l'analisi del sistema di programmazione regionale, già oggetto di approfondimento nella Relazione della Corte sul rendiconto 2013, ha rivelato elementi di criticità proprio in ordine al collegamento funzionale e alla intelligibilità degli strumenti programmatici.

Nonostante la normativa abbia previsto il raccordo fra documenti di programmazione attraverso valutazioni di coerenza esterna e interna, la diversa struttura dei documenti e la trasversalità di alcuni settori di intervento rendono difficile seguire, nell'ambito dei vari strumenti, il processo di programmazione, gestione delle risorse e valutazione complessiva ed integrata degli obiettivi e dei risultati economico-finanziari e programmatici.

L'analisi comparata del Prs 2011/2015 e del Dpef 2014, ha permesso di verificare la coerenza dei due documenti solo con riferimento ai dati sintetici relativi alle quattro macro-aree di intervento.

Il Dpef, articolato in interventi, manca di un collegamento diretto sia con il bilancio di previsione annuale e pluriennale, sia con i piani e programmi settoriali, mentre, sebbene in maniera non completamente esaustiva, per quest'ultimi esiste un collegamento al bilancio annuale e pluriennale rilevabile attraverso le Upb indicate nel quadro finanziario.

La revisione degli strumenti di programmazione esistenti, sulla scorta della nuova legge regionale di programmazione n. 1/2015, e l'applicazione dei nuovi principi contabili potranno essere utili per superare tali incongruenze; la presentazione della nota di aggiornamento del Defr insieme alla proposta di legge di bilancio, potrà consentire un raccordo pieno tra i documenti per rispondere sia alle esigenze di finanza pubblica, sia alle priorità definite dalle politiche regionali.

Vincoli di finanza pubblica generale

Le misure di intervento correttivo degli andamenti di finanza pubblica adottate dal legislatore nazionale dall'inizio della crisi ad oggi hanno prodotto un effetto di ri-centralizzazione territoriale delle decisioni in materia economico-finanziaria, e invertito i rapporti fiscali tra livelli di governo, configurando un sistema di finanza derivata "al contrario", nel quale sono i livelli locali (non solo regioni, ma anche province e comuni) a sostenere di fatto gran parte dell'onere del recupero della stabilità finanziaria e del rispetto dei vincoli di derivazione europea. La sensibile compressione della capacità (e dell'autonomia) di spesa regionale ha limitato il ruolo di intervento attivo delle regioni, mentre non è stato rafforzato il ruolo di programmazione delle risorse e rimane ancora incerto quello di coordinamento degli equilibri finanziari complessivi dei rispettivi territori.

L'impatto della riduzione dei trasferimenti erariali sul bilancio della Regione Toscana corrisponde, per il 2014, a circa 485 milioni.

Sul 2014 incide in primo luogo l'"eredità" della cd. "manovra estiva" 2010 (art. 14, c. 2, d.l. n. 78/2010), che ha imposto un taglio di risorse pari, a regime, a circa 405 milioni (erano 360 milioni nel 2011). Un ulteriore taglio, determinato dal provvedimento denominato spending review (art 16, c. 2, d.l. n. 95/2012) ha imposto un sacrificio di 74,67 milioni per il 2014 (erano 51,6 milioni per il 2012 e 74,67 milioni per il 2013). In Toscana,

la riduzione è stata neutralizzata dal contributo finanziario concesso dallo Stato a beneficio delle regioni, nella misura in cui queste ultime avessero ceduto quote di patto di stabilità agli enti locali (art. 1, c. 122, l. n. 228/2012). Nonostante tale neutralizzazione in termini di saldo netto da finanziare, il taglio si è comunque tradotto in un peggioramento della capacità di spesa della Regione.

La legge di stabilità per l'anno 2014 (art. 1, c. 522, l. n. 147/2013) ha previsto per la Toscana un'ulteriore riduzione di disponibilità di 42,98 milioni, che si è tradotta, per decisione del Governo, in un definanziamento di pari importo del programma FAS 2007-2013.

Sull'esercizio 2014 è infine intervenuto l'art. 46 del d.l. n. 66/2014, che ha imposto un contributo di 37,5 milioni a carico della Regione Toscana (da reperire in parte attraverso un nuovo definanziamento del programma FAS 2007-2013, in parte attraverso la riduzione del finanziamento per il materiale rotabile trasporto pubblico locale gomma e ferro).

I dati appena esposti vanno completati con le ulteriori misure di taglio alla spesa che hanno riguardato, nel quinquennio 2010-2014, il fabbisogno del settore sanitario, riducendone drasticamente l'importo riconosciuto rispetto all'andamento tendenziale e incidendo in misura rilevante sulle disponibilità della Regione Toscana destinate alla sanità. L'impatto complessivo delle manovre correttive statali a carico della Regione può essere stimato in oltre 640 milioni per il solo 2014.

Al sacrificio imposto alla Regione Toscana in termini di tagli di risorse si sono aggiunti i vincoli derivanti dall'inasprimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno.

Il tetto di spesa del patto di stabilità, come determinato dalla legge di stabilità 2014 (700 milioni di ulteriori risparmi per il 2014), si è abbassato ancora di 54,39 milioni rispetto all'obiettivo 2013 (che era di 246,32 milioni, derivanti dal d.l. n. 95/2012, articolo 16 e dall'art. 1, comma 117, legge di stabilità 2013), per un effetto di contrazione totale di oltre 300 milioni.

Il grado di irrigidimento del bilancio (rappresentato dalle risorse bloccate dal patto di stabilità rispetto alle risorse teoricamente gestibili), arriva ormai a incidere per quasi i due terzi sulle somme che sarebbero potenzialmente attivabili in assenza di vincoli, con un incremento rispetto all'esercizio precedente, in cui tale incidenza superava di poco la metà. Considerato il carattere più difficilmente comprimibile di buona parte della spesa corrente (almeno nelle sue componenti obbligatorie) e le nuove regole di determinazione

dell'obiettivo (che include, tra l'altro, il pagamento delle spese in conto capitale), il conseguimento del risultato comporta il trasferimento degli effetti del vincolo principalmente sulle spese d'investimento, ed esige, per contrastare tale dinamica, un'adeguata programmazione degli impegni e dei pagamenti.

L'analisi del grado di irrigidimento del bilancio indotto dalle regole del patto trova conferma negli indicatori "classici" della spesa: capacità d'impegno, velocità di pagamento e capacità di smaltimento dei residui passivi.

In particolare, l'indicatore della capacità d'impegno assume valori mediamente più alti, (oltre il 94 per cento) nel triennio 2012-2014 per le spese della Strategia sociale, che comprende tutta la spesa sanitaria, rispetto a tutte le altre strategie, nelle quali non supera mai, mediamente, nello stesso periodo, l'80 per cento, con valori anche intorno al 60 per cento.

Similmente, per la spesa in conto capitale, l'indice medio della velocità di pagamento è maggiore per la spesa sanitaria: 35 per cento nella strategia sociale, a fronte di un valore al di sotto del 25 per cento nelle altre strategie. L'indice di velocità di pagamento per le spese d'investimento, compresa la sanità, non ha mai superato il 48 per cento nel periodo 2009-2014, con un minimo del 22 per cento nel 2012, e un valore medio del 37 per cento. Va detto però che valori tanto bassi, rilevabili anche nel settore sanitario, dove non pesano i limiti del patto, sono sintomatici di diffusi ostacoli alla capacità di spendere, non collegabili al funzionamento della disciplina vincolistica.

Gli obiettivi di risparmio sempre più stringenti imposti dal patto di stabilità hanno spinto il governo regionale ad aumentare il grado di programmazione dei processi di spesa, così da contemperare il rispetto del patto con la piena valorizzazione degli spazi finanziari consentiti. Nel 2014 è proseguita pertanto l'attività di monitoraggio dei budget di spesa assegnati a ciascuna Direzione generale in funzione delle effettive capacità di spesa e delle priorità regionali. Tale attività di monitoraggio ha consentito il rispetto del vincolo di patto con uno scarto assai ridotto, pari a soli 0,280 milioni. A fronte di questo positivo risultato, che denota una buona capacità della Regione a massimizzare l'utilizzo degli spazi disponibili, non mancano tuttavia segnali di "affanno" nel rispettare margini sempre più ristretti, come indica il ricorso a meccanismi contabili di "flessibilizzazione" che hanno consentito, in corso d'anno, il trasferimento di talune operazioni dalla parte soggetta al vincolo a quella esente.

L'adattamento del bilancio regionale ai vincoli di finanza pubblica si è realizzato tanto sul piano delle spesa, quanto su quello dell'entrata. Le operazioni di revisione della spesa hanno riguardato in particolare il funzionamento della macchina amministrativa e talune funzioni di supporto del servizio sanitario (dopo le importanti misure di riordino già realizzate in questo settore lo scorso anno). La leva fiscale, destinata ad evitare la contrazione del livello dei servizi fondamentali, è stata azionata in modo incisivo con la finanziaria 2013 (l.r. n. 77 del 27 dicembre 2012). Nelle intenzioni del legislatore, l'aumento della pressione fiscale ha finalità redistributiva e carattere selettivo: da un lato l'addizionale Irpef è caratterizzata da differenze importanti di aliquota tra le varie fasce di reddito; dall'altro, l'incremento delle aliquote Irap si è associato a specifiche agevolazioni ed esenzioni per le categorie di imprese dalle quali maggiormente si attende un sostegno alla crescita del sistema produttivo toscano.

Infine, anche nel 2014 la lotta all'evasione fiscale ha costituito un importante mezzo per il reperimento di risorse aggiuntive (per più di 174 milioni in termini di accertamenti), oltre a contribuire, con i relativi incassi, all'alleggerimento del patto di stabilità interno.

Per quanto riguarda il finanziamento della sanità, assicurato, com'è noto, dalla fiscalità generale (addizionali Irap, Irpef e compartecipazione Iva), il d.l. n. 98/2011 ha reintrodotta obbligatoriamente il ticket aggiuntivo sull'assistenza specialistica, spostando così a carico degli utenti l'onere di copertura di una parte della spesa. Per evitare di gravare sui soggetti socialmente più deboli, la Regione ha negoziato con il Governo una graduazione della compartecipazione in funzione della capacità contributiva degli utenti, con progressione per fasce di reddito, di cui la più bassa esente. Anche le ricette con importo tariffario inferiore a 10 euro sono state esentate dall'incremento del ticket. Le misure alternative proposte dalla Toscana (associate all'aumento delle tariffe ed a quello del massimale da 36,15 a 38 euro per ricetta) hanno comunque consentito alla Regione di recuperare l'intero importo concordato con lo Stato (pari a 62,664 milioni) sia per l'anno 2013 che per il 2014.

Il conto del patrimonio

I dati evidenziano la crescita continua del saldo patrimoniale passivo, pari a 3.445 milioni nel 2014, quasi il 30 per cento rispetto all'esercizio 2013, giungendo quasi a raddoppiare nei confronti del saldo 2011 (+97,1 per cento). In termini assoluti, nel quadriennio 2011/2014, il saldo patrimoniale è peggiorato di 1.698 milioni.

La scomposizione di questo aggregato registra una riduzione dell'attivo patrimoniale di 1.138 milioni (-16 per cento) unito ad un incremento delle passività di 560 milioni (+ 6,3 per cento). I cespiti patrimoniali che determinano le maggiori differenze sono i residui attivi, che diminuiscono di 827 milioni (-13,4 per cento) ed i residui passivi, in continua crescita nel periodo considerato, passando dai 4.457 milioni del 2011 ai 5.654 milioni del 2014, incrementandosi di 1.197 milioni (+26,9 per cento). L'aumento delle passività è bilanciato, in parte, dal decremento delle passività diverse e delle poste rettificative per 638 milioni (-14,5 per cento).

L'andamento dei residui attivi e di quelli passivi nel quadriennio risulta determinante per il risultato del saldo patrimoniale, rappresentando i primi, mediamente nel quadriennio, quasi l'85 per cento delle attività ed i secondi oltre il 55 per cento delle passività.

Per i beni mobili la consistenza, sia in termini di quantità dei beni (da n. 225.554 a n. 220.565) sia in termini di valore (da 56,5 a 56 milioni), appare sostanzialmente immutata con un decremento nel valore dello 0,69 per cento e nelle quantità del 2,21 per cento.

La consistenza dei beni immobili risulta incrementata, nel corso del 2014, in termini percentuali di appena l'1 per cento. I beni immobili di proprietà regionale sono utilizzati per finalità istituzionali e come sedi degli uffici amministrativi della Regione, ovvero concessi in uso a terzi mediante contratti di diritto privato e concessioni amministrative. Gli immobili utilizzati dalle strutture regionali sono in totale 36; le spese di gestione ammontano, per il 2014, a 8.512.556,5 euro e sono relative alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al pagamento delle utenze, delle tasse e delle imposte relative, per la sicurezza, per la pulizia degli ambienti. Sulla spesa complessiva le spese per i servizi di pulizia, per la sicurezza e per la vigilanza degli ambienti rappresentano quasi il 37 per cento, le spese per utenze il 17,3 per cento, le spese di portierato e condominiali il 18,5 per cento, mentre le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria sono pari al 14,3 per cento; infine sono impegnate per imposte e tasse il 7,7 per cento e il 5,2 per cento per operazioni di facchinaggio e altro. I beni immobili utilizzati da terzi, al 31 dicembre 2014, sono 141.

La gestione del patrimonio agricolo forestale regionale indisponibile è affidata, ai sensi dell'art. 29 della l.r. n. 39/2000 "Legge forestale della Toscana", agli Enti competenti (Unioni di comuni e la Provincia di Arezzo e Livorno e, in caso di territorio non ricompreso in Unioni di comuni, alcuni comuni), e coordinata dall'Ente Terre Regionali Toscane ai

sensi della l.r. n. 80/2012. L'organizzazione della gestione del patrimonio forestale appare troppo articolata tra diversi livelli istituzionali per garantire efficacia e tempestività alle decisioni, come risulta nell'attuazione dei programmi di alienazione. I proventi ricavati dalla gestione dei beni appartenenti al patrimonio agricolo forestale regionale (vendite di legname, gestione aziende, canoni concessivi, ecc.) sono 1,875 milioni, a fronte di una previsione definitiva, per il 2014, di 3,41 milioni.

Quanto alle alienazioni di beni patrimoniali, il 2014 è l'ultimo anno della programmazione delle dismissioni previste dalle delibere della Giunta regionale n. 491 del 4 giugno e 682 del 30 luglio 2012, rispettivamente per il patrimonio immobiliare e per quello agricolo forestale. La prima recava un elenco nel quale era prevista la dismissione di 45 immobili o complessi immobiliari ad uso abitativo, di 26 immobili ad uso non abitativo e di 31 terreni.

Dalle suddette alienazioni era previsto un introito, nel triennio 2012-2014, di 45 milioni. Nel biennio 2012-2013 sono stati messi in vendita, in totale, 20 immobili, mentre nel 2014 le offerte al mercato sono state complessivamente 16. I beni sono stati inseriti, nel triennio, in 6 bandi di vendita, anche reiterati quando infruttuosi. In alcuni casi i bandi di gara sono stati seguiti, in ultimo, da trattative private, ai fini dell'aggiudicazione dei lotti. Sono stati alienati principalmente terreni con importi di vendita modesti e qualche ex Casa cantoniera. La cessione più rilevante, in termini di introiti, è stata quella del complesso immobiliare di via G. Modena a Firenze, aggiudicato, nel 2014, per 3,919 milioni, accertati per 1,568 milioni nel 2014 e 2,351 milioni nel 2015.

Complessivamente i beni immobili alienati nel triennio sono stati 11, compresi i 3 aggiudicati nel 2014. L'importo complessivo realizzato, nel triennio, è stato di 1.654.320 euro, a fronte di una previsione di 45 milioni.

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

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, convertito 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 legislazione sull'argomento, 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.

La l. n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) dispone all'art. 1, comma 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.

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 evidenzii 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. Come abbiamo detto in premessa, la Regione pur approvando una delibera di Giunta (n. 325 del 2015) in argomento, risulta in ritardo nell'adempimento.

Il processo di dismissione delle partecipazioni non essenziali 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 modesti. 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 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 euro.

Per altre specifiche partecipazioni la Giunta ha stabilito di poter procedere ad una eventuale dismissione solo dopo aver effettuato un percorso di valorizzazione. Questo percorso riguarda, tra l'altro, gli enti del settore fieristico, termale e delle infrastrutture logistiche. In ogni caso, le società partecipate del settore fieristico e termale manifestano evidenti difficoltà gestionali connesse al cattivo andamento dell'economia e degli specifici settori.

Per le società considerate strategiche, al contrario, si prevede non solo il mantenimento della partecipazione, ma anche una riorganizzazione e un rafforzamento della governance. Tra queste rientrano le società aeroportuali (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 segnala che a fronte di difficoltà finanziarie delle società e di procedure di dismissione che ottengono uno scarso interesse da parte del mercato, sarebbe consigliabile rivedere i valori delle partecipazioni, che si potrebbero ritenere sopravvalutate, in sede di rendiconto, rispetto all'effettivo valore.

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 per cento.

Si è invece registrata una riduzione percentuale della partecipazione regionale, per *variazioni nella compagine sociale, nelle seguenti società:*

- CET società consortile Energia Toscana s.c.a.r.l. (la partecipazione è scesa dal 0,68 al 0,54 per cento).

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.

La Sezione ha tratto i dati delle quote partecipative dal Registro delle imprese; sul punto la Regione, per determinate società, ha fornito dati di partecipazione leggermente differenti.

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).

Rispetto all'esercizio 2013, si deve rilevare un peggioramento nei risultati economici conseguiti dalle società partecipate. 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 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 Spa 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 stata 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. 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” offrendo quindi al sistema delle imprese toscane un prezioso sostegno finanziario che esse non trovano nel sistema bancario. Le perdite registrate 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.

Dalle risultanze di 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. 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 dubbi sull'entità del credito effettivo vantato verso il socio Regione e sulla 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 spiegata sulla base di valutazioni soggettive da parte degli amministratori.

Appare 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. Si sono, infatti, 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.

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 si accompagna un aumento dei costi per accantonamenti per rischi per 1,8 milioni e per svalutazione crediti per 1,4 milioni. La struttura finanziaria non appare equilibrata: risultano coperture di 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.

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 assai 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. 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 sono dimessi il presidente del Consiglio di amministrazione ed il direttore. Dalla relazione di gestione 2013, emerge che anche

nell'esercizio successivo la società resterà in perdita. Le relazioni degli amministratori risultano insoddisfacenti sotto il profilo della chiarezza e della trasparenza.

Quanto alla società Firenze Fiera s.p.a., la situazione appare in peggioramento rispetto all'anno precedente. Le perdite sono 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 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 a causa della perdita fatta registrare nell'esercizio 2013, ha impedito che l'operazione potesse realizzarsi in quanto l'articolo 6, co. 19, del d.l. n. 78/2010, convertito 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 specifiche 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 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, 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 il bene, 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 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 s.p.a. possiede una quota di partecipazione nella Società Terme di Chianciano s.p.a. che si occupa della gestione delle Terme, e che 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, ciò ha determinato una riduzione del capitale sociale. 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 ribadiscono i divieti posti per legge al socio pubblico in caso di perdite per tre esercizi consecutivi.

Organizzazione

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 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 tuttavia superate. In generale, a una più accentuata verticalizzazione dei poteri - non solo di indirizzo, ma anche 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 delle articolazioni organizzative delle agenzie regionali hanno dato esito anche alla delibera di Giunta 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”.

Così spiega l'indirizzo generale della riorganizzazione il testo della delibera del 19 gennaio 2015, n. 34, con la quale la Giunta approva l'analisi organizzativa condotta, nell'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 negli obiettivi strategici dell'ente”.

La Sezione, pur prendendo atto dei significativi miglioramenti attuati in termini di semplificazione organizzativa, ricorda che, 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 considerazione vale senza dubbio anche nel caso della Regione Toscana la quale con le nuove disposizioni rischia di ridurre ulteriormente i margini di autonomia della dirigenza regionale. D'altra parte, nella premessa del disegno di legge veniva affermato: “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.

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.

L'art. 3 comma 4 configura la presente riforma quale 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 perciò alla Giunta un vasto 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 possibile al momento 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.

Relativamente alle modifiche introdotte alle leggi istitutive e regolanti l'ordinamento di varie Agenzie regionali (Irpel, Artea, Apet, Arpat, Consorzio Lamma, Autorità portuale regionale, Terre regionali toscane), anche se la intrinseca 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.

Va dato atto comunque 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.

In particolare, con la delibera n. 171 del 2 marzo 2015, la Giunta ha provveduto alla ridefinizione della propria 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, di approvazione dei “Piani di riordino della struttura operativa della Giunta regionale, del Consiglio regionale e di Artea”, 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).

Queste misure non sarebbero tuttavia correttamente valutabili 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. Nello stesso allegato A alla delibera n. 215 del 9 marzo 2015, la Giunta 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.

Personale regionale

Con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", si è pervenuti ad una disciplina meno rigida del controllo della spesa di personale delle regioni (e degli enti locali sottoposti al patto), rispetto al quadro di interventi strutturali particolarmente rigoroso precedentemente imposto.

In particolare, l'art. 3, comma 5, del menzionato decreto legge ha dato 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). Il successivo comma 5 quater ha previsto, inoltre, per gli enti la cui incidenza di spesa di personale sulla spesa corrente risulti inferiore al 25 per cento (cd. enti virtuosi) la possibilità di assumere nella misura dell'80

per cento già dal 2014, “fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale”, come stabiliti dal comma 557 quater all’art. 1 della l. n. 296/2006 (introdotto dal comma 5 bis del citato articolo) ovvero con riferimento al parametro costituito dal “valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione” e, dunque, al periodo 2011-2013.

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 molto contenuto, rispetto alla soglia del 25 per cento individuata dal legislatore per gli enti “virtuosi”.

La spesa di personale della Regione, inoltre, tenuto conto dell’aggregato calcolato al lordo degli oneri riflessi e dell’Irap (come previsto dal comma 557 dell’art. 1 della l. n. 296/2006) e al netto della spesa del conto sanitario, rispetta il parametro di cui al comma 557 quater dell’art. 1 della l. n. 296/2006, attestandosi su un valore complessivo di 147,1 milioni rispetto al valore medio del triennio 2012-2014, pari a 162,2 milioni (occorre precisare che tale dato include la spesa per le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e per il personale a tempo determinato coperto o cofinanziato da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell’Unione europea, la quale, al contrario andrebbe esclusa, in ragione delle espresse deroghe previste dal legislatore nazionale).

Per l’anno 2014, inoltre, gli impegni complessivi presentano, rispetto al 2013, una diminuzione di circa 9,5 milioni di euro (da 157,6 a 148,1 milioni) “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 (fatta eccezione, peraltro, “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” nonché per le assunzioni derivanti dal completamento dell’attuazione del piano occupazionale 2011 del Consiglio regionale).

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); 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 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”, nonché 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, la spesa derivante dalle assunzioni, calcolata sulla base del costo annuo complessivo, pari a 1.215.489 milioni, non supera il limite disponibile per l’anno 2014, di 1.407.899 milioni, pari all’80 per cento della quota di spesa di personale di ruolo cessato nel 2013 (1.759.874 milioni). Complessivamente sono state assunte, a fine 2014, 65 unità, di cui 3 dirigenti.

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.

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.

Relativamente al costo del personale, i relativi dati sono stati estrapolati dal conto annuale 2014; sono, pertanto, provvisori e quantificati in termini di cassa (spesa effettivamente sostenuta). 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 di altri oneri (personale con rapporto di lavoro flessibile, contratti di collaborazione coordinata e continuativa, incarichi di consulenza e studi, contratti per resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, erogazione buoni pasto, formazione e benessere del personale ecc).

La disamina delle spese di personale ha riguardato anche gli enti e le agenzie vigilati dalla Regione, con le stesse modalità e criteri seguiti per l’amministrazione regionale. Tuttavia i dati acquisiti sono risultati di difficile analisi e comparabilità e, dunque, non completamente valutabili singolarmente e come quadro di insieme.

Nonostante, infatti, la Regione abbia 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 le leggi finanziarie regionali degli ultimi anni), dagli atti acquisiti non è emersa una stringente attività di controllo e di *governance* relativamente alle spese di personale. Peraltro, l'impianto normativo originariamente approvato con legge finanziaria regionale per il 2011 (l.r. n. 65/2010), confermato anche per il triennio 2014-2016, con l'art. 2, commi 4, 5 e 6, della l.r. 24 dicembre 2013, n. 77 (legge finanziaria per l'anno 2014), ammette comunque l'adozione di misure alternative qualora non sia possibile ridurre la spesa di personale (ad esempio, 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 l.r. n. 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”).

Si evidenzia, pertanto, ai sensi di quanto previsto dall'art. 18, comma 2 bis, del d.l. n. 112/2008 proprio in materia di vigilanza e controllo demandati all'ente regione, la necessità di dare 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.

Peraltro, il progetto di riorganizzazione della struttura regionale ha riguardato, come già detto (cfr. Organizzazione amministrativa regionale), l'intero sistema di governo regionale; Con delibera di Giunta regionale n. 930 del 27 agosto 2014, infatti, 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 e procedano "a rimodulare con 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 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".

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.

Anche relativamente agli incarichi di consulenza e studi, sarebbe opportuno dare conto in modo chiaro ed esaustivo della spesa effettivamente sostenuta dalle diverse strutture dell'ente (interne ed esterne) a tale titolo, in relazione alle diverse tipologie di incarichi e con riferimento anche a quelli conferiti ai sensi dell'art. 47 della l.r. n. 1/2009. Ciò, 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.

Con riferimento, infine, all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale in servizio presso l'amministrazione regionale, un

primo riscontro dei dati forniti dalla Regione ha evidenziato il rispetto del limite di crescita dei fondi relativi ad entrambe le categorie di dipendenti (dirigenti e comparto).

Nessi con la finanza locale

L'attuale disciplina che regola le relazioni finanziarie tra la regione e gli enti locali è il risultato di un'evoluzione legata al processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale.

La Regione Toscana, in attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera e), della l. n. 42/2009 e del relativo decreto legislativo n. 68/2011 citato, ha approvato, la l.r. 27 dicembre 2011, n. 68 recante "Norme sul sistema delle autonomie locali" la quale ha riformato, in applicazione della normativa nazionale, il sistema delle autonomie locali ed ha individuato il percorso di razionalizzazione e semplificazione della finanza pubblica regionale nel contesto del nuovo modello amministrativo, che si contraddistingue, in particolare, per la soppressione delle comunità montane e l'incentivazione delle unioni di comuni.

Le relazioni che intercorrono tra la Regione Toscana e le Amministrazioni locali presenti sul territorio vengono rappresentate, in termini finanziari, mediante i trasferimenti che la stessa regione eroga a favore di tali enti nel corso dell'esercizio 2014.

In particolare, il comparto delle Amministrazioni locali, comprensivo anche delle aziende sanitarie ed ospedaliere, risulta essere il principale destinatario dei trasferimenti regionali nell'ambito del bilancio di esercizio 2014; tali trasferimenti rappresentano, pertanto, la principale componente di spesa nel bilancio regionale.

Infatti, analizzando il fenomeno in termini di pagamenti, si evidenzia che, a fronte di pagamenti complessivi (in conto competenza ed in conto residui) erogati dalla regione, nel corso del 2014, pari a 10.784 milioni di euro, la quota destinata al comparto delle Amministrazioni locali si attesta a 8.292,88 milioni di euro, rappresentando quasi il 77 per cento del totale dei pagamenti effettuati.

All'interno del comparto delle Amministrazioni locali, l'analisi della Sezione si è concentrata, in particolare, sui trasferimenti erogati agli enti locali territoriali (province, comuni e unioni di comuni), allo scopo di evidenziare i rapporti finanziari che intercorrono tra la regione e tali tipologie di enti, che rappresentano il livello amministrativo più vicino al cittadino, utente finale delle politiche locali. Tali trasferimenti ammontano, in termini di pagamenti complessivi effettuati del 2014, a 517,09 milioni di euro e riguardano in

particolare risorse per funzioni trasferite dalla Regione agli enti locali e risorse destinate al finanziamento del trasporto pubblico locale.

Nell'ambito dei rapporti tra la regione e gli enti locali toscani è stato effettuato un approfondimento sulle risorse destinate ai comuni ed alle province in materia di edilizia scolastica, materia disciplinata dalla la legge 11 gennaio 1996, n. 23, che ha trasferito importanti funzioni alle regioni. A queste ultime è stata infatti riservata la programmazione degli interventi, che si concretizza nella formulazione dei piani generali triennali ed annuali. L'evoluzione della normativa statale in materia ha successivamente confermato le competenze programmatiche in capo alle regioni, prevedendo, tra l'altro, il compito di predisporre i piani di intervento per i finanziamenti statali destinati all'edilizia scolastica. Oltre agli interventi previsti dallo Stato, anche il legislatore regionale è intervenuto per finanziare il settore dell'edilizia scolastica con la l.r. 27 dicembre 2005, n. 70, con cui ha previsto specifici finanziamenti per la concessione di contributi finalizzati al sostegno degli enti locali nel settore in oggetto.

Analizzando complessivamente gli interventi effettuati dalla regione in tale settore, considerando pertanto sia le risorse statali che quelle proprie del bilancio regionale, nel periodo 2011-2014 sono stati finanziati complessivamente 135 interventi, corrispondenti ad un ammontare pari a 34,2 milioni. Di questi, solo una parte viene gestita direttamente e transita pertanto all'interno del bilancio regionale (circa 21 milioni, di cui 11 milioni destinati agli enti locali e 10 milioni gestiti da Artea).

Per quanto riguarda, in particolare, le risorse trasferite dalla regione agli enti locali, l'analisi effettuata evidenzia, in primo luogo, come gli impegni di competenza per interventi di edilizia scolastica abbiano subito una drastica diminuzione nel 2010 rispetto al 2009, passando da 13,6 milioni a 3 milioni, importo che rimane costante negli esercizi successivi, anche a causa del venir meno del contributo nazionale per l'edilizia scolastica di cui all'art. 1, comma 625, della l. n. 296/2006 e del relativo cofinanziamento regionale. In secondo luogo, i dati evidenziano una bassa velocità di pagamento delle spese impegnate. Il processo di affidamento dei lavori ed il monitoraggio degli stessi sono gestiti dagli enti locali interessati. La tempistica lunga che caratterizza tale processo, dall'affidamento dei lavori alla loro esecuzione, si riflette pertanto sulle modalità e sui tempi di erogazione dei contributi da parte della Regione. Al riguardo, si rappresenta che i pagamenti per interventi di edilizia scolastica, essendo riferiti a spese in conto capitale, sono influenzati, tra l'altro, dalle regole del patto di stabilità interno. Con riferimento, inoltre, al patto di

stabilità orizzontale, che prevede la possibilità, per gli enti locali, di cedere a vicenda spazi finanziari utili per il rispetto dell'obiettivo di ciascun ente, la Regione, secondo quanto previsto dall'art. 12 della l. reg. n. 68/2011, con apposita delibera di giunta n. 877/2014, ha individuato come criterio prioritario per la rideterminazione, in senso migliorativo, degli obiettivi dei singoli enti richiedenti spazi finanziari, quello relativo al sostegno degli interventi di interesse strategico regionale, con particolare attenzione a quelli per l'edilizia scolastica.

La Regione tende, così, ad incentivare gli enti locali a privilegiare le spese di investimento nel settore dell'edilizia scolastica. Pertanto tale spesa viene considerata prioritaria dalla Regione stessa, nonostante i vincoli che questa sconta sul bilancio regionale in termini di erogazioni, a causa sia delle tempistiche di aggiudicazione e attuazione degli interventi stessi, sia dei parametri legati al rispetto del patto di stabilità interno.

Attività contrattuale

Il programma pluriennale e annuale delle opere pubbliche della Regione Toscana per gli anni 2014-2016 è stato approvato con deliberazione del Consiglio 18 dicembre 2013, n. 105. Nel mese di novembre 2014 il programma è stato oggetto di aggiornamento.

È stata prevista nel triennio, una spesa di oltre 39 milioni, di cui 9 milioni per il 2014, 21 milioni per il 2015 e 8 per il 2016. Da tale previsione sono 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. Alla programmazione è allegato l'elenco dei lavori in economia, con un importo complessivo stimato, per il 2014, di meno di un milione di euro.

Esaminando l'elenco delle opere pubbliche programmate per il 2014, 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.

La programmazione per l'anno 2014 comprendeva 18 opere, di cui 5 previste nell'elenco dei lavori in economia. Di queste 18 procedure due soltanto sono state concluse con contratti stipulati nel 2014; due sono state solo 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 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.

I contratti pregressi 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.

La normativa regionale 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 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. 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.

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).

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 (solo il 12%). 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 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.

L'attività contrattuale della Regione non si esaurisce nell'ambito della Giunta, infatti al Consiglio regionale è riconosciuta una sua autonomia contrattuale. Anche il Consiglio approva il suo programma di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi.

L'attuazione della programmazione del Consiglio è avvenuta in una buona percentuale per l'acquisizione di beni e servizi, in misura ridotta per i lavori pubblici. Sono state aggiudicate nel 2014 forniture per beni e servizi per l'importo complessivo di oltre 2 milioni.

L'attività contrattuale degli enti dipendenti e delle società *in house* della Regione per l'acquisizione di beni, servizi ed opere pubbliche ammonta complessivamente, nel 2014, a 28 milioni (importi di aggiudicazione) a fronte di 18 milioni di costi in bilancio.

Conclusivamente si può osservare che l'attività contrattuale regionale programmata appare, in generale, non realizzata a pieno, mentre molto elevato è il numero delle

procedure non oggetto di programmazione e con affidamenti diretti: per i lavori pubblici n. 111 procedure su 116, per gli acquisti di beni e servizi n. 798 procedure su 201 oggetto di programmazione, così come è rilevante la spesa per attività contrattuale che risiede fuori dal bilancio regionale.

Strategie

Strategia istituzionale

Nel complesso la situazione della Strategia istituzionale vede una riduzione sia degli stanziamenti (che passano da 376,1 milioni a 281,4) sia degli impegni (che scendono da 282,7 a 192,5 milioni); inoltre nel triennio i pagamenti risultano più bassi di circa 20 milioni all'anno e nel 2014 (calano da 126,5 a 87,8 milioni) particolarmente ridotti rispetto agli impegni.

Delle quattro funzioni obiettivo è particolarmente drastica la riduzione che subisce la funzione obiettivo 12 “attività internazionale” che scende di oltre il 48 per cento in termini di stanziamento, del 41 per cento in termini di impegni, di poco meno del 17 per cento in termini di pagamenti. Accresciuta invece la funzione obiettivo “sviluppo dell'organizzazione regionale” in termini di impegni e pagamenti, anche attesa la vasta azione di riorganizzazione in corso appare senza dubbio coerente con lo sforzo fatto.

Per quanto riguarda 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. Per il secondo anno consecutivo le indennità sono abbastanza stabili nel confronto all'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. 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. 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.

Per quanto riguarda il bilancio autonomo del Consiglio Regionale la Regione, 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 nell'incremento degli stanziamenti è stata utilizzata per i lavori nell'ambito dell'auditorium presso il complesso Panciatichi/Covoni, sede del Consiglio.

Gli stanziamenti appaiono superiori alle necessità, 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. Complessivamente 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 si stanziava un totale di 636.432,30 euro, rispettoso dei tetti di spesa. L'utilizzo delle somme è inferiore, risultando impegnati euro 321.728,14. Il Consiglio adotta anche una delibera con la quale definisce la riduzione delle spese per la struttura consiliare, quantificandola in 120.000 euro per il 2014 e 130.000 euro per il 2015. 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.

Strategia sociale

Nel consuntivo regionale, la Strategia sociale copre essenzialmente le politiche per la tutela della salute e quelle di assistenza sociale. Per le prime si segnala 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. Quanto agli interventi di sostegno al settore sociale, essi 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 assicurare la difesa dei livelli di spesa e dei servizi.

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 del 4,22 per cento nel 2014, passando da 7.605 a 7.925 milioni.

L'indicatore relativo alla capacità di impegno, influenzato dai trasferimenti della spesa sanitaria, che rappresentano nel 2014 il 98,44 per cento degli impegni della strategia, risulta il più elevato dell'ultimo quadriennio (98,77 per cento).

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).

A fine 2014, è stato infine approvato, dopo una lunga gestazione, il Piano sociale e sanitario integrato per il periodo 2012-2015. Il Piano, che integra per la prima volta gli aspetti sociali con quelli sanitari, conferma e sviluppa alcune caratteristiche del sistema

toscana: 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 di offerta ospedaliera e superamento della sua connotazione eccessivamente generalista; potenziamento dell'assistenza primaria e crescita delle cure intermedie, come risposta assistenziale alternativa al ricovero; gestione della cronicità secondo il modello della "sanità d'iniziativa"; valorizzazione degli enti locali e del terzo settore nella gestione dell'assistenza socio-sanitaria.

La sanità toscana è pervenuta al pareggio, dal 2013, senza ricorso a risorse aggiuntive regionali. Il costo del servizio sanitario pro-capite è stato di 1.963 euro nel 2014, superiore di circa 100 euro alla media nazionale (1.860 euro). L'incidenza delle voci di costo sostenute per le varie funzioni di spesa, rispetto al totale, assume naturalmente valori molto diversi in funzione delle scelte regionali in ordine agli assetti (e cioè al 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 il 50 per cento in termini di assistenza specialistica.

Per quanto riguarda le principali voci di uscita, gli acquisti di beni e servizi risultano in crescita fra il 2012 e il 2014, influenzati dal costo dei farmaci ospedalieri (soprattutto per prodotti innovativi) e dall'accelerazione del ricorso alla distribuzione diretta. 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; il blocco dei rinnovi contrattuali e il limite alla crescita dei trattamenti economici. La riduzione numerica, attestata dal conto annuale, ha investito il personale sanitario più di quello amministrativo e tecnico.

L'adeguamento delle dimensioni del personale alle riforme strutturali in corso risente 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. 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 concretamente disponibili, anche in considerazione delle esigenze determinate dai nuovi modelli organizzativi di assistenza (potenziamento delle strutture territoriali, ad esempio letti a bassa intensità di cure o letti di cure intermedie), che richiedono un diverso rapporto numerico tra medici e infermieri e una maggiore capacità di integrazione interprofessionale.

La farmaceutica convenzionata conferma invece un andamento in riduzione anche nel 2014. Ciò ha consentito di restare al di sotto del tetto normativo dell'11,35 per cento del fabbisogno, posto alla farmaceutica territoriale nel suo complesso. Quest'ultima non ha superato infatti il 10,74 per cento del fabbisogno (restando a quota 739,8 milioni di euro in valore assoluto, pari a 42,12 milioni in meno rispetto alla soglia). A tale positivo risultato hanno contribuito tra l'altro il minor costo dei medicinali generici, il monitoraggio dell'appropriatezza prescrittiva e l'aumento della compartecipazione a carico dei cittadini (legato soprattutto al differenziale rispetto al prezzo di riferimento del farmaco equivalente, e in misura più ridotta all'impatto dei ticket sulle ricette).

Se è stato rispettato il tetto della spesa farmaceutica territoriale, risulta invece superato quello della spesa farmaceutica ospedaliera, che ha raggiunto l'importo di 372 milioni, evidenziando uno sforamento di 131 milioni rispetto alla soglia del 3,5 per cento posta dalla legge. Nel complesso, il disavanzo rispetto ai livelli di spesa programmata per la farmaceutica è di circa 89 milioni, che la situazione generale di equilibrio dei conti della sanità consente tuttavia di riassorbire senza andar incontro a sanzioni.

In entrambi gli anni 2013 e 2014 il sistema toscano ha potuto fruire delle misure straordinarie di immissione di liquidità previste dall'art. 3 del 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).

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.

Il tempo medio ponderato di pagamento del sistema sanità (calcolato come DSO da Assobiomedica) si è notevolmente 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. Questi valori restano, nonostante i riscontrati miglioramenti, ancora critici, una volta cessate le risorse straordinarie di provenienza statale.

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) e in capo alle regioni la responsabilità della loro effettiva attuazione sul proprio territorio.

Nel 2014, la Regione Toscana si è posizionata al primo posto al Tavolo per la verifica della cd. "griglia" LEA, che fa riferimento al complesso dell'assistenza erogata nell'anno precedente: assistenza sanitaria collettiva; assistenza territoriale; assistenza ospedaliera. Quest'ultima ha anche trovato un positivo riscontro in sede di Programma nazionale esiti, che ha attestato la buona qualità dell'attività di ricovero in Toscana.

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 équipes multidisciplinari e multiprofessionali, ed alla creazione di punti di accesso unici ai vari servizi socio-sanitari di base (le Case della Salute).

Nel 2014 sono state create 115 Aggregazioni funzionali territoriali (AFT), ciascuna composta da 20-25 MMG e 5-6 medici di continuità assistenziale. Il bacino di riferimento è di 30.000 abitanti ciascuna.

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.

Il modello prescelto dalla Toscana per la presa in carico delle patologie cronico-degenerative è quello della "sanità d'iniziativa" (ripreso dal Chronic Care Model dei Paesi anglosassoni), specialmente orientata alla gestione non più solo reattiva, ma attiva, della malattia, così da rallentarne il decorso e limitare le riacutizzazioni che esigono il ricorso a cure intense di tipo ospedaliero.

I primi moduli di sanità di iniziativa sono stati avviati nel 2010. Il grado di copertura si è esteso progressivamente: 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 (a fronte di un obiettivo del 100 per cento nel 2015).

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. A differenza del 2013, i progressi così registrati hanno consentito di chiudere con una valutazione di adempimento pieno il Tavolo di monitoraggio ministeriale sull'erogazione dei LEA.

Sulla residenzialità, ulteriori passi sono attesi dopo il completamento della mappatura della struttura di offerta, che ha mostrato una distribuzione ineguale sul territorio e diversi livelli di qualità dell'assistenza.

A fronte di un tasso di ospedalizzazione pari ormai a 132,73 ricoveri per 1.000 abitanti (sempre più orientato verso l'obiettivo regionale dei 120 ricoveri per 1.000 abitanti), uno degli aspetti cruciali della *governance* del sistema è la pianificazione della capacità produttiva degli ospedali.

A metà 2015, il numero di posti letto totali presso strutture ospedaliere pubbliche e private accreditate è di 12.694, in calo di 1.179 unità rispetto al 2012. Ciò corrisponde a 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 già prevista dal cd. decreto Balduzzi, e oggi dal Regolamento per la definizione degli standard ospedalieri n. 70/2015 (3,7 posti letto ogni 1.000 abitanti, di cui 0,7 per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie).

La riduzione constatata è frutto di un'analisi del fabbisogno di posti letto basata sull'intensità del loro utilizzo (tasso di occupazione). La presenza di letti sotto-utilizzati è infatti generatrice di inefficienza e di costi di gestione addizionali. L'obiettivo tendenziale di utilizzo a livello regionale (da accompagnarsi allo sviluppo di soluzioni organizzative alternative per la fase post-acuzie) è stato posto all'85 per cento. Il tasso di occupazione medio dei posti letto per acuti in Toscana è pari attualmente a 79,76 per cento (era pari a 78,26 nel 2012), e manifesta pertanto un potenziale di ulteriori riduzioni.

La riduzione dei posti letto è stata associata a processi di riconversione dei "piccoli ospedali". Alcuni dei posti letto soppressi sono stati sostituiti da letti a bassa intensità di cura, o da letti di cure intermedie ("intermedie" - si intende - tra ospedale e territorio). 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.

L'area chirurgica viene orientandosi verso la specializzazione delle strutture e la loro messa in rete, in modo da evitare la dispersione numerica della casistica tra i presidi. Due recenti delibere hanno così 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.

Con l'ausilio di alcuni indicatori di performance, tratti dai flussi del Laboratorio Management e sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, la Corte ha rilevato il

posizionamento delle aziende rispetto all'appropriatezza d'uso dei servizi ospedalieri, sia nell'area medica che in quella chirurgica. L'analisi segnala una dimensione ancora sostenuta di ricoveri medici potenzialmente inappropriati (ricoveri medici brevi, ricoveri diagnostici) e la conseguibilità di ulteriori miglioramenti affidata a soluzioni organizzative innovative (letti di osservazione breve, Day Service ambulatoriale). Nell'area chirurgica si rivela una relativa difficoltà di adeguamento agli standard di erogazione considerati ottimali dalla Regione per i DRG ad alto rischio di inappropriatezza. La variabilità di valori registrata a livello aziendale, con alcune aziende già al di sotto dei target massimi regionali ed altre invece notevolmente al di sopra, dà la misura del potenziale di miglioramento del sistema nel suo complesso. Le condizioni per la trasferibilità dei risultati sono rimesse naturalmente alle autonome scelte aziendali.

L'equità di accesso ai servizi è stata esaminata sotto il profilo dei tempi di attesa richiesti per le principali visite specialistiche e per le prestazioni di diagnostica (in particolare TAC e RMN che sono le più critiche per volumi di domanda). La percentuale di prenotazioni in regime istituzionale erogata entro 15 giorni è ferma intorno al 37 per cento negli anni 2013 e 2014 per le prime visite specialistiche; la percentuale di visite prenotate entro 15 giorni in regime intramoenia (che rappresentano all'incirca il 20 per cento del totale delle visite) è stata pari al 70,4 per cento nel 2014 (era il 71,3 per cento nel 2013). La percentuale di prestazioni diagnostiche prenotate entro 30 giorni è del 50,24 per cento a livello generale (in crescita rispetto al 47,85 per cento del 2013). Notevolmente differenziate risultano però le situazioni aziendali e, di conseguenza, i livelli reali di accessibilità delle varie tipologie di prestazioni.

La consapevolezza della necessità di interventi migliorativi è attestata da una delibera di Giunta del 2014, che identifica la riduzione dei tempi di attesa come uno degli obiettivi prioritari per il sistema sanitario nel 2014, sia per l'area dell'offerta clinico-diagnostica territoriale che per l'area chirurgica ospedaliera.

In attuazione di tale indicazione, nel 2014 è stato introdotto un nuovo sistema di classificazione che tiene conto, per la determinazione del bisogno, dei diversi profili di domanda degli utenti (cronicità, medicina predittiva, urgenza immediata), ed è stato attivato un Numero Verde per la segnalazione e la risoluzione dei casi di sfioramento dei tempi di attesa.

Per quanto riguarda i ricoveri ospedalieri, è ancora incompleto, benché in via di miglioramento, il basamento informativo regionale relativo al percorso chirurgico.

Alla data del 31 dicembre 2014, tutta l'attività intramoenia ambulatoriale è ormai esercitata in spazi aziendali, mentre per il regime di ricovero una sola Azienda ospedaliera registra ancora residue attività *intra moenia* in istituti privati, in via di rientro in tempi concordati con la Regione.

Gli investimenti del sistema sanitario toscano 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. Dal 2010 ad oggi sono stati realizzati quattro nuovi ospedali, di cui tre sono stati aperti nel biennio 2013-2014 (Pistoia, Prato e Lucca); l'ultimo (Ospedale delle Apuane) sarà operativo entro novembre 2015.

Il fabbisogno finanziario, garantito nel decennio 2000-2010 principalmente da trasferimenti statali ai sensi della legge n. 67/1988 (per circa 1,5 miliardi) è stato coperto successivamente con risorse proprie regionali (per 900 milioni negli anni dal 2011 al 2015), che hanno rappresentato, nell'ultimo quinquennio, la quasi totalità dei finanziamenti.

D'altra parte, la necessità di mantenere gli equilibri della gestione e l'introduzione delle nuove regole contabili di cui al d.lgs. 118/2011 hanno ridotto, in concreto, la possibilità di auto-finanziamento degli investimenti da parte delle aziende sanitarie.

Ciò richiede un'attenta analisi della programmazione aziendale, in funzione sia della sua integrazione con il complessivo progetto regionale, sia dei crescenti vincoli di bilancio. È stato pertanto istituito, nel 2014, un apposito "gruppo tecnico di valutazione degli investimenti", che esaminerà i piani elaborati dalle singole aziende. Al necessario reperimento di risorse aggiuntive (per un fabbisogno annuo stimato di circa 250-300 milioni) è previsto invece che si provveda con il ricorso all'alienazione dei beni aziendali non destinati ad uso sanitario (la Regione ha istituito un Fondo di anticipazione alle aziende per consentirne la preventiva valorizzazione) e con il coinvolgimento dei capitali privati (project financing), già sperimentato nella costruzione dei quattro nuovi ospedali. Non si può non rilevare, tuttavia, che tali fonti di finanziamento richiedono tempi lunghi e favorevoli condizioni economiche per il loro realizzo, ciò che le rende particolarmente incerte nell'attuale quadro congiunturale.

Strategia economica

Dall'inizio della crisi, la Toscana ha visto le principali grandezze macroeconomiche segnare andamenti decisamente negativi, con importanti ricadute sul territorio regionale

per quanto riguarda sia il processo di generazione e distribuzione del reddito, sia quello di accumulazione della capacità produttiva.

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.

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 (particolarmente piccole e medie, che rappresentano più del 65 per cento del tessuto produttivo toscano) e incentivando i processi di innovazione tecnologica.

Le azioni specifiche attuate dalla Regione in favore della competitività del sistema produttivo hanno riguardato tra l'altro:

- il sostegno alle PMI 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);

- 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).

L'analisi delle risorse evidenzia tuttavia, nel 2014, una riduzione generalizzata degli stanziamenti in tutte le funzioni obiettivo che compongono la strategia. Le risorse complessivamente allocate ammontano a 346,41 milioni, in diminuzione di 125,74 milioni (-26,63 per cento) rispetto al precedente esercizio (confermando peraltro l'andamento tendenziale del quadriennio 2011-2014, che ha registrato un progressivo definanziamento della strategia superiore al 45 per cento). Il ridimensionamento è ancora più evidente per i due piani attuativi (Piano regionale di sviluppo economico-PRSE e Piano regionale agricolo forestale-PRAF), le cui dotazioni di fonte regionale si sono praticamente dimezzate rispetto al 2013, passando dai complessivi 400 milioni ad appena 192 in termini di stanziamenti (rispettivamente da 281,3 a 141,7 milioni fra il 2013 e il 2014 per il PRSE; da 118,3 a 49,7 milioni fra il 2013 e il 2014 per il PRAF).

La progressiva erosione dei finanziamenti di fonte regionale alle politiche di sostegno all'economia è collegabile ai margini finanziari sempre più ristretti consentiti dal Patto di stabilità (specie per quanto riguarda gli investimenti), solo in parte compensati dalle disponibilità derivanti da risorse europee.

Gli impegni complessivi, pari a 215,92 milioni, diminuiscono del 17,19 per cento rispetto al 2013 (che presentava già una flessione di quasi il 25 per cento sul 2012). La spesa per investimenti è quella che subisce la contrazione maggiore (passando da oltre 235 milioni nel 2012 a meno di 100 nel 2014).

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.

Tra le misure in favore della creazione di impresa avviate nel 2014, va infine segnalato il Progetto start-up house. 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 dicembre 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.

A livello normativo, l'anno 2014 ha visto l'emanazione della l.r. n. 72 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 abrogata e sostituita dalle nuove disposizioni.

Nel segno della semplificazione degli adempimenti, la legge 72 prevede 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.

Sul piano degli atti di indirizzo di rilievo europeo, è opportuno richiamare la Comunicazione della Commissione COM (2014) 14 final "Per una rinascita industriale europea", emessa nell'anno 2014, che ha posto l'esigenza, per il futuro, di investire prioritariamente in quattro settori: innovazione, nuove tecnologie, sviluppo delle competenze e accesso ai finanziamenti.

Strategia territoriale

Lo strumento di programmazione collegato 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, che 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.

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 stanziare.

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).

Se analizziamo le quattro funzioni obiettivo si registra che solo la 32 “efficienza del sistema regionale dei trasporti” manifesta una elevatissima capacità di impegno e di pagamento con stanziamenti che crescono nel periodo in esame dai 565,6 milioni del 2011 ai 683,7 del 2014 - in diminuzione tuttavia rispetto agli 871,9 milioni del 2013 - cui corrispondono nel 2014 impegni per 596, e pagamenti effettuati per 441,5 milioni: Se però vediamo le altre funzioni obiettivo, i risultati di impegno e pagamento sono molto insoddisfacenti. Per la funzione 31 “modernizzazione delle infrastrutture” gli stanziamento scendono dai 335,6 milioni del 2011 ai 208,3 del 2014; ma a fronte di questi ultimi gli impegni sono di 57,8 milioni e i pagamenti di 20,7; peggio ancora per la funzione obiettivo 22 “sistema abitativo e riqualificazione urbana, che a fronte di 273,4 milioni nel 2014 ha impegnato 4,6 milioni (contro i 30 della media del triennio precedente) e effettuato pagamenti per 4 milioni.

Da segnalare una criticità importante rilevata proprio all'interno dell'aumento degli impegni per il trasporto pubblico locale. L'incremento riguarda l'impegno di 43 milioni assunto sul capitolo 32081, quale anticipazione agli enti locali per il finanziamento del servizio di Tpl, 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 di cui si è detto. Parallelamente fa risultare in diminuzione la spesa per trasferimenti agli enti locali.

Sotto il profilo della classificazione economia della spesa, quella relative 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.

I soggetti attuatori più importanti della strategia - a parte Trenitalia spa – sono gli enti locali, ai quali vengono trasferite risorse sia per il Tpl che per l'attuazione degli interventi sulla viabilità regionale.

Il Piano regionale integrato infrastrutture e trasporti (Priim), prevede stanziamenti per il triennio 2014-2016, di euro 2.084 milioni, suddivisi tra infrastrutture e trasporti, dei quali 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.

La disciplina del trasporto pubblico locale è fissata nella l.r. n. 42/1998 e s.m.i. e nella l.r. 29-12-2010 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. n. 65/2010 fa leva, su tre elementi principali:

- individuazione di un unico ambito territoriale coincidente con l'intero territorio della Regione (l.r. n. 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 n. 578 del 4/5/2015 si aggiornano i termini dell’affidamento del servizio del lotto unico regionale per il Tpl 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 31/12/2014 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 Tpl, 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.

Per l’azione 2.2.1 -“Riforma Tpl 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), tra le quali quelle relative ai i servizi aggiuntivi, da finanziare da parte degli enti locali separatamente dalla gara del lotto unico

regionale (39,7 milioni per il 2015 e 40,295 per il 2016). Tali risorse 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 Tpl 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 ha inserito l'articolo 31-ter alla legge finanziaria n. 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 stanziare 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 31/12/2014 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 sul nuovo contratto prevede il miglioramento della qualità 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. 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.

L'analisi della strategia si conclude con un breve focus sulla tempistica di un'opera pubblica prevista nel programma sulla viabilità regionale (S.R. n. 69 di Valdarno, lotti 1 e 2).

Strategia ambientale

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 di euro, 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.

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 programmatica 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 n. 10 dell'11 febbraio 2015 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 programmatico e, di conseguenza, all'attuazione delle politiche regionali indicate nel Prs”.

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.

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 particolare 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). Risulta, quindi, ben motivata la decisione della Regione di adire 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.

Nel testo completo della relazione segue dettagliata analisi delle tre gare in corso per l'affidamento e la concentrazione dei servizi in materia del ciclo dei rifiuti nelle tre Ato regionali, con le complesse criticità che ne sono derivate e che hanno impegnato la Regione anche con la emanazione di atti di diffida e di azione sostitutiva.

Per quanto riguarda i soggetti attuatori, va segnalato qualche miglioramento sulla composizione del personale e le criticità organizzative dell'agenzia Arpat che tuttavia non sono tali da risolvere il problema di costi impliciti già segnalato nel corso della precedente relazione.

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.

Strategia cultura e formativa

La strategia culturale, o sarebbe meglio denominarla formativo-culturale, costituisce un elemento caratteristico nelle scelte allocative della Regione Toscana.

Se da una parte infatti gli stanziamenti si sono 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 euro di impegni nel quadriennio 2011-2014; in termini di pagamenti effettivamente erogati, si tratta di oltre 638 milioni di euro nello stesso periodo. Tali importi esprimono scelte politiche 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.

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 di euro.

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 del 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.

L'importanza e la peculiarità finanziaria ed organizzativa del sistema regionale di diritto allo studio universitario e all'alta formazione artistica e musicale ha motivato la Sezione ad effettuare un approfondimento sulla gestione effettiva realizzata da Ardsu già oggetto di analisi sul rapporto tra costi fissi e servizi erogati nella precedente relazione. I risultati pongono le basi di ulteriori approfondimenti che la Sezione si riserva di effettuare.

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, che di pagamenti complessivamente erogati (8 milioni nel 2014 a fronte di 26,9 milioni).

Le risorse destinate all'agenzia hanno pertanto subito 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. 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.

Nell'erogazione dei servizi l'Ardsu si attiene ai 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.

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 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 31/12/2014, l'Ardsu 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.

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 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 da agosto 2014.

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).

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).

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 “proseguzioni” nei provvedimenti autorizzatori), alle stesse condizioni economiche pattuite con il contratto principale: la prima è stata disposta fino al 30 giugno (prov. n. 91/2014) e la seconda fino al 31 ottobre (prov. n. 312/2014).

La nuova gara è stata indetta soltanto nel corso della seconda proroga, con provvedimento del Direttore n. 470 del 6 ottobre 2014, 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.

Fondi europei

La spesa strutturale cofinanziata dai fondi europei si realizza attraverso programmi operativi regionali che si inscrivono in un quadro strategico unitario di livello nazionale.

I fondi complessivamente allocati ai programmi operativi regionali nel periodo di programmazione 2007-2013 ammontano per la Toscana a 3.478,1 milioni (compresi 64,9 milioni pertinenti al recente programma regionale Garanzia Giovani 2014-2015, che finanzia azioni specifiche per accrescere l'occupazione giovanile).

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.

Lo stato di avanzamento finanziario dei programmi gestiti dalla Regione Toscana alla data del 31 dicembre 2014 mostra risultati positivi in termini di capacità di impegno e di efficienza attuativa. In confronto con le altre realtà regionali, la spesa certificata in Toscana per i programmi operativi FESR e FSE (rispettivamente 828 milioni e 521 milioni, pari a quasi l'81 per cento e al 79 per cento della dotazione totale di ciascun programma) si colloca non solo al di sopra del valore medio nazionale (rispettivamente 67,09 e 77,56 per cento) per entrambi i Fondi, ma, per quanto riguarda il FESR, anche al di sopra dei valori delle regioni più sviluppate (regioni cd. "competitività", che presentano una media di realizzazioni pari al 77 per cento).

Il target di spesa che scongiura il disimpegno automatico delle risorse per mancato utilizzo è stato superato da tutti i programmi, anche grazie alle iniziative regionali di accelerazione, ed al monitoraggio svolto dall'apposita cabina di regia, che hanno consentito un notevole incremento della spesa rendicontata nell'ultimo periodo (+200 milioni nel 2014 per il FESR; +100 milioni per il FSE). La quota residuale di pagamenti da effettuare entro il 31 dicembre 2015 ancorché ingente, appare conseguibile, se confrontata con la spesa media sostenuta negli ultimi anni.

La quota di impegni assunti in overbooking è notevole, soprattutto per il FESR (e soprattutto per progetti di Ingegneria finanziaria in favore delle imprese). Si tratta di un "parco progetti" (in genere già finanziati con risorse regionali) al quale attingere nell'eventualità che qualche progetto europeo trovi impedimenti al tempestivo completamento, oppure venga reputato in tutto o in parte ineleggibile in sede di rendicontazione (la possibilità di sostituzione con progetti in overbooking mette al riparo dal rischio di perdita di contributi e rappresenta una scelta strategica soprattutto in fase di chiusura di programma).

L'attività di riprogrammazione, volta a reimpiegare le economie eventualmente generate, o a sostituire i progetti che non si siano rivelati realizzabili nella tempistica europea, è proseguita anche nel 2014. Essa ha dato luogo, nel ciclo di vita del POR FESR, a 23 versioni dei documenti di programmazione regionale e 6 decisioni comunitarie (queste ultime necessarie ove si spostino risorse tra Assi). È ovvio però 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 oggi, il POR FESR

ha pressoché completato il processo di riallocazione delle risorse residuali del programma, derivanti sostanzialmente da rinunce da parte dei beneficiari o revoche per mancato avvio degli investimenti sovvenzionati. Tali risorse residuali ammontano a circa 50 milioni, e saranno ricollocate su altri progetti, già finanziati e in corso di realizzazione (oppure già completati), o reperiti con un nuovo bando innovazione destinato alle PMI (lanciato nel 2015 e attualmente in corso), o con “progetti sponda” del FAS. Entro il mese di settembre 2015 verranno adottate le decisioni definitive.

All'approssimarsi della fine del ciclo di spesa, va tuttavia constatata la presenza di un certo numero di progetti “critici”, che riguardano essenzialmente le infrastrutture, i progetti di grandi dimensioni, e gli aiuti per il risparmio energetico.

La stima del valore dei progetti a più alta 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 ingente valore, in presenza di determinate condizioni, la Commissione ha consentito il rinvio della conclusione successivamente al 31 dicembre 2015 (ma tutto quello che sarà realizzato dopo il 2015 resterà a carico del beneficiario). Ciò riguarda anche i due grandi progetti citati, per i quali sono in corso i riscontri per determinare l'ammontare che non sarà possibile rendicontare entro il 2015.

Nella realizzazione degli interventi a favore delle imprese, le cifre indicano un aggravamento del tasso di mortalità dei progetti, che 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 ultimazione dei lavori nei termini previsti inizialmente (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.

Nel settore delle opere pubbliche, invece, 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.

Va detto infine che nell'anno 2014 è stata avviata, con risorse regionali per un ammontare di 82 milioni, la gestione in anticipazione del nuovo ciclo di programmazione

2014-2020 (i cui programmi operativi sono stati approvati solo a fine anno, oppure nel 2015).

L'operazione, che ha garantito la liquidità necessaria per dare immediato avvio ai programmi dei tre fondi FESR, FSE e FEASR evitando soluzioni di continuità nel flusso dei finanziamenti, 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 la 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.

I primi atti di impegno sono stati adottati a partire dal marzo 2014. Il tasso di successo è evidente, dal momento che al 31 dicembre 2014 erano stati assunti atti d'impegno per il 99,43 per cento delle risorse stanziato.

INDICE GENERALE DELLA RELAZIONE

INDICE GENERALE

VOLUME I

DELIBERAZIONE

Pag

NOTA INTRODUTTIVA

III

RELAZIONE

1

CAPITOLO I - IL BILANCIO REGIONALE NELL'ECONOMIA DELLA REGIONE

3

- 1. Il quadro macroeconomico nazionale 3
 - 1.1. Il quadro economico regionale 12
- 2. La spesa pubblica sul territorio toscano e nel confronto interregionale 18
 - 2.1. La spesa pubblica degli enti territoriali della Regione Toscana 18
 - 2.2. Le entrate e le spese delle Regioni italiane 23
 - 2.3. La composizione dell'entrata e della spesa della Regione Toscana 29
- 3. Indebitamento e popolazione nel territorio toscano 34

CAPITOLO II - L'ORDINAMENTO CONTABILE

47

PARTE PRIMA

PROBLEMATICHE DELL'ORDINAMENTO CONTABILE REGIONALE

47

- 1. L'armonizzazione dei sistemi contabili nelle regioni 47
- 2. L'intervento legislativo regionale 48
- 3. Le principali tappe dell'attuazione della riforma 49
- 4. Equilibri di bilancio e indebitamento 53

PARTE SECONDA

I PRINCIPI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

55

- 1. I principi della giurisprudenza costituzionale 55

CAPITOLO III - GLI EQUILIBRI DEL BILANCIO REGIONALE

63

PARTE PRIMA

I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA GENERALE

63

- 1. Effetti delle manovre statali sulle disponibilità finanziarie delle regioni. Il contributo richiesto alla Toscana (al netto della sanità) 63
- 2. I vincoli statali per il settore sanitario. Il fabbisogno del servizio sanitario regionale. 66
- 3. La riduzione delle entrate derivanti da trasferimenti statali nei dati del consuntivo 2014 71
 - 3.1. I minori accertamenti per entrate libere 72
 - 3.2. I minori accertamenti per entrate vincolate. Le ricadute sulle strategie regionali 73
- 4. Il Patto di stabilità interno 77
 - 4.1. Le procedure regionali per la gestione e il monitoraggio del Patto 81
 - 4.2. La realizzazione dell'obiettivo programmatico per il 2014 83
- 5. L'adattamento della finanza regionale ai vincoli di finanza pubblica generale 86
 - 5.1. Le misure di contenimento della spesa di funzionamento. La riorganizzazione del servizio sanitario 86
 - 5.2. L'utilizzo della leva fiscale. La compartecipazione degli assistiti alla spesa sanitaria 88
 - Riquadro 1 - Le ricadute dei tagli sulle singole strategie (parte corrente) 74
 - Riquadro 2 - Le ricadute dei tagli sulle singole strategie (conto capitale) 76

PARTE SECONDA	
LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE	101
1. L'evoluzione del quadro normativo nazionale e regionale	101
2. Gli strumenti della programmazione regionale 2014	106
2.1 Il contesto normativo regionale	106
2.2 Il Piano regionale di sviluppo economico	108
2.3 Il Documento di programmazione economico-finanziaria	109
2.3.1 Il quadro di raffronto tra il Dpef 2014 e il Dpef 2013	113
2.4 I piani e programmi	121
3. Considerazioni conclusive	123
PARTE TERZA	
I SALDI DELLA FINANZA REGIONALE	125
1. Il quadro d'insieme. I risultati finali	125
1.1. I risultati della gestione di competenza	125
1.2. Gli equilibri della gestione di cassa	126
1.3. Il risultato di amministrazione e i fondi vincolati	127
1.4. I saldi del rendiconto regionale	129
2. Le entrate	131
2.1. Introduzione	131
2.2. I dati complessivi del 2014	133
2.3. Le entrate tributarie	139
2.4. Gli andamenti generali nel quinquennio 2010-2014	143
2.5. L'indebitamento regionale	147
2.5.1. Gli impegni derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati	150
2.5.2. Le anticipazioni di cassa	152
3. Gli andamenti generali della spesa	153
3.1. Gli andamenti della spesa nel periodo 2009-2014	153
3.2. Gli andamenti della spesa corrente	156
3.3. Gli andamenti della spesa per investimento	159
4. La gestione dei residui	161
4.1. I residui attivi nel periodo 2009-2014	161
4.2. I residui passivi nel periodo 2009-2014	166
4.3. I residui passivi suddivisi per strategia	170
4.4. I residui passivi perenti	171
5. I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo	174
5.1. Principali elementi del bilancio di previsione	174
5.2. Le variazioni e le previsioni di bilancio definitive	180
5.3. Gli equilibri di bilancio e i risultati della gestione	186
CAPITOLO IV - IL CONTO DEL PATRIMONIO	191
1. Premessa	191
2. I contenuti del conto	192
3. Attività	197
3.1. Attività finanziarie	197
3.2. Beni mobili ed immobili	198
3.2.1. La gestione dei beni mobili e immobili	200
3.2.2. Le alienazioni dei beni immobili.	203
3.2.3. Gli introiti complessivi del patrimonio immobiliare.	205
3.2.4. Gli interventi sul patrimonio immobiliare.	207
3.3. Attività diverse.	209
4. Passività	211
4.1. Passività finanziarie	211
4.2. Passività diverse	211
CAPITOLO V - I NESSI CON LA FINANZA LOCALE	213
1. Le relazioni finanziarie tra regione ed enti locali: il quadro normativo di riferimento	213
2. I trasferimenti della regione agli enti locali	220

2.1. L'analisi dei trasferimenti agli enti locali per tipologia di spesa	220
2.2. La composizione dei trasferimenti agli enti locali per strategie e funzioni obiettivo	232
2.2.1. I trasferimenti agli enti locali nella Strategia territoriale	234
2.2.2. I trasferimenti agli enti locali nella Strategia istituzionale	236
2.2.3. I trasferimenti agli enti locali nella Strategia culturale e formativa	239
2.2.4. I trasferimenti agli enti locali nella Strategia sociale	242
2.2.5. I trasferimenti agli enti locali nella Strategia ambientale	244
2.2.6. I trasferimenti agli enti locali nella Strategia economica	246
2.2.7. I trasferimenti agli enti locali nella Strategia Amministrazione regionale	248
2.3. Gli enti locali principali destinatari dei trasferimenti regionali	249
3. Le procedure di gestione e di monitoraggio messe in atto dalla Regione Toscana nell'ambito dei trasferimenti agli enti locali	254
3.1. Considerazioni generali	254
3.2. In particolare: la gestione e il monitoraggio dei trasferimenti per l'edilizia scolastica	254

VOLUME II

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 dei 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	387

integrità	
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

