



**CORTE DEI CONTI**

PROCURA REGIONALE PRESSO

LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA

**GIUDIZIO DI PARIFICA SUL  
RENDICONTO GENERALE DELLA  
REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO  
FINANZIARIO 2019**

**Requisitoria del Procuratore regionale  
Acheropita Mondera**

FIRENZE, UDIENZA DEL 24 LUGLIO 2020



CORTE DEI CONTI



Il controllo che le Sezioni regionali di controllo svolgono sulla gestione finanziaria degli Enti regionali, rappresenta una delle funzioni più importanti attribuite dal legislatore alla magistratura contabile.

Di tale attività il giudizio di parificazione del rendiconto regionale, previsto con il decreto legge del 10 ottobre 2012, n. 174, art. 1, comma 5, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, costituisce un momento di sintesi e di raccordo tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale, riportando ad unità il sistema.

Al centro dell'attività svolta da ogni Ente pubblico, dallo Stato fino al più piccolo Comune, c'è il Bilancio, che la Corte Costituzionale ha qualificato come bene pubblico (sent. n. 184/2016, sent. n. 51/2019, sent. n. 146/2019).

L'amministrazione di una collettività dipende sostanzialmente da come vengono gestite le pubbliche risorse e, pertanto, il giudizio di parificazione non ha ad oggetto freddi dati contabili, ma i diritti dei cittadini, strettamente collegati alle scelte finanziarie dell'Ente.

La stessa partecipazione del Procuratore regionale è prevista proprio per garantire rappresentanza allo Stato-Comunità, a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali

ed indifferenziati, con il ruolo di osservatore istituzionale dei fenomeni economici e gestionali.

Quello che si sta celebrando oggi, seppure con modalità telematiche in ragione del particolare periodo emergenziale, è un vero giudizio in cui, come ha più volte ribadito la Corte Costituzionale, la Corte dei conti è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale nei confronti di quelle norme relative al bilancio dell'Ente, che producono effetti non consentiti dai principi costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e della sana gestione finanziaria.

Recentemente la Corte costituzionale, con la sentenza 19 maggio 2020, n. 112 ha ribadito la legittimazione della Sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, se evocato in correlazione funzionale con l'art. 81 e con l'art. 97, primo comma della Carta.

La sentenza summenzionata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n. 7/2001 della Regione Basilicata, nella parte in cui prevedeva l'applicazione al personale assunto presso gli Uffici Stampa della Regione del contratto nazionale dei giornalisti.

Analoga situazione illegittima si riscontra anche nella gestione del trattamento economico del personale giornalistico in servizio presso la Regione Toscana, di cui nel prosieguo si tratterà più diffusamente.

La presente requisitoria si basa sui dati e sui documenti acquisiti dalla Sezione regionale di controllo e trasmessi a questo Ufficio, sulle risultanze dei bilanci delle società partecipate, nonché sulle relative controdeduzioni rassegnate dalla Regione Toscana nelle adunanze tenutesi in data 2 e 16 luglio 2020, a cui ha presenziato, da remoto, un rappresentante della Procura regionale, nel corso delle quali le stesse sono state esaminate e discusse in contraddittorio con i rappresentanti dell'Ente.

## **I RISULTATI DELLA GESTIONE**

Per quanto riguarda i risultati conseguiti dalla Regione nell'esercizio 2019, si espone quanto segue.

Il risultato di amministrazione è negativo anche per il 2019, tuttavia è da evidenziare che si registra un miglioramento rispetto al 2018.

Si passa, infatti, da un risultato di amministrazione di - 476,15 milioni di euro nel 2018 ad un risultato di -177,93 milioni di euro nel 2019.

Il risultato della gestione di competenza, determinato dalla differenza tra accertamenti ed impegni, al netto dell'avanzo dell'esercizio precedente, evidenzia un saldo positivo (301,53 milioni di euro), che non si discosta molto dal saldo fatto registrare nel 2018 (324 milioni di euro) ed appare in deciso miglioramento rispetto al saldo negativo fatto registrare nel 2017 (-543,95 milioni di euro).

Il saldo della gestione residui è positivo (54,77 milioni di euro), mentre nel 2018 era risultato negativo (-40,59 milioni di euro).

Il saldo positivo della competenza (301,53 milioni di euro), nonostante il saldo positivo della gestione residui (54,77 milioni di euro) è ancora lontano dal pareggiare il risultato di amministrazione dell'anno precedente (negativo per -476,16 milioni di euro) e del fondo pluriennale vincolato (negativo per -58,07 milioni di euro), per cui si ottiene un saldo finanziario negativo di -177,93 milioni di euro.

Per valutare la reale tenuta dei conti regionali bisogna, tuttavia, considerare che debbono essere ricostituiti i fondi vincolati, e ciò genera un saldo negativo, che rappresenta il disavanzo sostanziale del bilancio regionale.

Il tema della ricostituzione dei fondi vincolati riveste una significativa importanza, perché connesso alla gestione della

spesa di investimento della Regione. Le risorse finalizzate alla copertura di determinate tipologie di spesa non possono essere, infatti, considerate disponibili e devono essere applicate all'avanzo per valutare la solidità dei conti.

Analogamente i residui passivi perenti, pur non figurando più in bilancio, se attinenti a debiti non prescritti, devono essere soddisfatti, qualora se ne presentino le condizioni, con risorse di bilancio.

Tenendo conto dell'ammontare della parte accantonata e vincolata delle risorse, si genera un saldo negativo che rappresenta il disavanzo sostanziale della Regione.

La corretta quantificazione dei fondi vincolati ed accantonati nell'ambito del risultato finale rappresenta, pertanto, un aspetto rilevante ai fini di una corretta, trasparente e veritiera rappresentazione del bilancio stesso.

A riguardo, gli stessi principi armonizzati prevedono una chiara distinzione delle risorse confluite nel risultato di amministrazione in relazione alla loro natura ed alla spesa cui sono destinate, al fine di evitare impieghi non regolari delle stesse.

Il corretto calcolo dei fondi accantonati e vincolati incide sulla determinazione finale del risultato effettivo o risultato sostanziale, che rappresenta l'insieme delle risorse realmente a

disposizione dell'Ente, una volta sottratti i vincoli che gravano sul bilancio.

Si deve evidenziare come un risultato effettivo negativo, oltre a far emergere l'assenza di risorse disponibili da utilizzare liberamente per il conseguimento delle politiche dell'Ente, indica l'avvenuta erosione dei vincoli sul bilancio. Un disavanzo sostanziale negativo attesta cioè che alcune risorse sono state utilizzate per finalità diverse da quelle cui erano inizialmente destinate, con la conseguente necessità di reperire nuove risorse per ricostituire tali vincoli.

Dai dati del consuntivo risulta che il totale della parte accantonata ammonta a 1.190,51 milioni di euro e la parte vincolata ammonta a 598,99 milioni; l'avanzo vincolato, pertanto, quale somma delle due componenti sopra evidenziate è pari ad 1.789,50 milioni di euro.

L'esercizio 2019 si chiude con un disavanzo di amministrazione di -1.967,45 milioni di euro, che scaturisce dalla somma delle due componenti negative sopra descritte, ossia del saldo finanziario, pari a -177,93 milioni di euro e dell'avanzo vincolato, pari a -1.789,50 milioni di euro.

Il risultato finale effettivo o disavanzo sostanziale (-1.967,45 milioni di euro) risulta essere in calo del 13,28 %



rispetto al 2018, anno in cui era pari a -2.268,94 milioni di euro.

In valore assoluto la riduzione del disavanzo sostanziale, rispetto all'anno precedente, è stata di 301,49 milioni di euro; ancora più rilevante è il calo con riferimento all'anno 2017, rispetto al quale la diminuzione è di 795,81 milioni di euro.

Nel corso degli ultimi quattro esercizi finanziari il risultato di amministrazione ha fatto registrare un costante miglioramento; infatti, il risultato di amministrazione dal 2015 al 2019 ha subito una riduzione di 1.536,48 milioni di euro, passando da -3.503,93 milioni di euro (2015) a -1.967,45 (2019).

La riduzione del disavanzo di amministrazione, rispetto all'anno precedente per -301,49 milioni è stata determinata soprattutto dal calo del saldo finanziario per -298,22 milioni, passato da -476,15 milioni nel 2018 a -177,93 milioni nel 2019, mentre l'avanzo vincolato è rimasto sostanzialmente stabile in valori assoluti, poiché si è ridotto di circa 3,27 milioni.

Rispetto al 2018, quindi, si rileva un miglioramento del risultato finale effettivo.

La riduzione del disavanzo sostanziale è stata determinata dal miglioramento del risultato formale.

Il risultato formale (-177,93 milioni di euro) è derivato principalmente dal risultato positivo della gestione di competenza ed, in particolare, di quella corrente, (+405,5 milioni di euro), solo in parte compensata dal saldo negativo della gestione di parte capitale.

Nonostante il miglioramento descritto, il risultato effettivo o sostanziale, presente nel rendiconto 2019, resta ancora molto negativo (-1.967,4 milioni), in considerazione soprattutto dell'elevato ammontare dei fondi da ricostituire, pari, come detto, a 1.789,5 milioni, cui si aggiunge un risultato di amministrazione formale anch'esso negativo di 177,9 milioni, seppure in miglioramento.

Al valore negativo del risultato effettivo del 2019 contribuiscono:

a) la costituzione di un fondo a valere sulla parte sanitaria del bilancio, per un importo pari a 594,13 milioni di euro, per la copertura delle spese previste dal d. l. n. 35/2013, relative al finanziamento per il pagamento dei debiti scaduti, applicata a partire dal rendiconto 2015;

b) la quota di disavanzo derivante dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, pari a 72,8 milioni di euro;

c) il disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto (mutui a pareggio) con il quale la Regione poteva finanziare la propria spesa di investimento, per un importo di 1.300,48 milioni di euro.

Sostanzialmente sono rimasti stabili i valori dei vincoli e degli accantonamenti, ad eccezione del fondo crediti di dubbia esigibilità, che ha segnato un incremento rispetto al 2018, mentre il fondo perdite per le società partecipate ha subito un andamento piuttosto anomalo.

In particolare, il fondo crediti di dubbia esigibilità è cresciuto di 97,6 milioni, mentre il fondo perdite società partecipate è passato dai 6,8 milioni di euro del 2018 a 0 euro del 2019.

Il fondo a presidio delle perdite delle società partecipate, previsto espressamente dall'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico sulle società partecipate) al termine del 2019 è risultato pari a 0 euro, nonostante che in sede di bilancio assestato 2019 tale accantonamento fosse stato aumentato fino a 13,8 milioni. Tale stanziamento non si è tradotto, a rendiconto, in altrettanti fondi accantonati, considerato che il relativo importo è nullo.

Questa operazione di fatto ha generato un'economia di spesa di pari importo.

Il mancato accantonamento ha sostanzialmente svincolato tali risorse; pertanto, tale operazione ha comportato un incremento del risultato di amministrazione per lo stesso importo (13,8 milioni di euro), che non appare regolare in quanto ottenuto attraverso l'azzeramento di un fondo vincolato.

Tale scelta è certamente contraria alla normativa vigente.

Come evidenziato dalla Sezione di controllo, il quadro in materia di società partecipate non lascia al riguardo nessuna discrezionalità nella applicazione delle norme. Il decreto legislativo n. 175/2016, recante *“Testo Unico in materia di società partecipate dalla pubblica amministrazione”*, che costituisce oggi la disciplina in materia di società a partecipazione pubblica, all'art. 21 prevede che *“nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione”*.

La norma è chiara e non ci sono dubbi interpretativi: il legislatore ha richiesto l'accantonamento in un fondo perdite, all'interno del risultato di amministrazione, come quota vincolata.

Gli Enti non hanno la possibilità, al termine dell'esercizio, di eliminare il fondo, costituendo un'economia.

La stessa disposizione prevede che l'importo accantonato nel risultato di amministrazione possa ritornare nella disponibilità dell'Ente e, quindi, possa essere svincolato solo a precise condizioni: quando l'Ente partecipante ripiani la perdita oppure quando dismetta la partecipazione o nel caso di liquidazione.

Appare evidente che il dato normativo imponga agli Enti, in proporzione della quota di partecipazione, l'accantonamento delle perdite subite dalla società partecipata nel corso degli esercizi, con un incremento progressivo che tenga conto delle perdite che vengono registrate di anno in anno dalle società partecipate, al netto di eventuali ripiani.

Premesso ciò, non appare condivisibile né giustificata la scelta della Regione Toscana di azzerare l'accantonamento del fondo perdite società partecipate in assenza dei presupposti di legge tenuto conto poi, come si vedrà in dettaglio, dei risultati economici negativi conseguiti negli ultimi esercizi di bilancio dalle società partecipate dalla Regione.

A parte la criticità relativa all'illegittimo azzeramento del fondo per le perdite delle partecipate, alla luce dei dati sopra illustrati, appare necessario un attento controllo della

situazione, nonché l'adozione di coraggiose e doverose misure di riduzione, in presenza di un *trend* di deficitarietà strutturale, derivante da un disavanzo sostanziale considerevole, il quale ha raggiunto un livello (1.967,44 milioni di euro) pari al 20% delle entrate correnti (9.674,1 milioni di euro).

### **L'INDEBITAMENTO**

Nell'esercizio 2019 l'indebitamento si è attestato a 1.877,17 milioni di euro, con una riduzione di circa 20,25 milioni rispetto al 2018.

In lieve diminuzione anche l'incidenza *pro capite* del debito regionale, calcolata sulla base della popolazione residente nella Regione al 1° gennaio di ogni anno, che è passata da 508 euro del 2018 a 500 euro del 2019.

Il costo complessivo del debito a carico del bilancio regionale nel 2019 è risultato pari a circa 149,27 milioni di euro, al netto della quota di anticipazione di liquidità di cui alla legge n. 145/2018, di cui 51,2 milioni di interessi passivi e 98,07 milioni di euro di quota capitale.

## **L'INDICE DI TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI**

L'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013 modificato dall'art. 29 del d.lgs. n. 97/2016, dispone che le pubbliche amministrazioni pubblichino, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato "*indicatore annuale di tempestività dei pagamenti*".

L'indice di tempestività dei pagamenti è un parametro sintomatico di virtuosità o meno di una gestione.

Esso, come è noto, corrisponde alla somma, per ciascuna fattura emessa a titolo di corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento ai fornitori, moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento.

L'indicatore negativo designa il pagamento medio ponderato anticipato rispetto alla data di scadenza, mentre il valore positivo indica il pagamento medio ponderato successivo alla stessa.

Nel 2019 l'indice è risultato di -21,78 giorni, e ciò significa che il pagamento medio ponderato è anticipato rispetto alla data di scadenza delle fatture.

Questo dato positivo è valido per la Regione nel suo complesso, ma analizzando i pagamenti delle singole strutture regionali emerge una situazione non lineare e non virtuosa da parte delle Aziende sanitarie toscane, che registrano tempi medi di pagamento pari a +24,9 giorni.

Si deve, tuttavia, evidenziare che il dato è sensibilmente migliorato rispetto allo scorso anno quando l'indice era risultato pari a + 39,5 giorni.

Non tutte le Azienda Sanitarie, però, pagano in ritardo gli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, ci sono alcuni Enti sanitari virtuosi, come l'Azienda Ospedaliero Universitaria Meyer, che presenta un indice di pagamento pari a -7 giorni, segno di una sana gestione, che sarebbe auspicabile fosse estesa a tutte le Amministrazioni sanitarie. Tra i risultati peggiori, invece, vi sono quelli dell'Azienda Toscana Nordovest (+42,3 giorni), e dell'Azienda Toscana Centro (+18,4 giorni), mentre l'Azienda Toscana Sud Est ha migliorato il proprio indice rispetto alle annualità recedenti (+7,4 giorni).

Tra le Aziende Ospedaliere Universitarie (a parte la positiva situazione del Meyer) il dato migliore è quello della AOU di Careggi (+13,4 giorni), mentre sia l'A.O.U. di Siena che l'A.O.U. di Pisa hanno valori superiori alla media, pari rispettivamente a (+39,9 giorni) e (+37,8 giorni).



L'ESTAR presenta un indice pari a (+28 giorni), mentre la Gestione Sanitaria Accentrata ha un indice leggermente negativo (-1 giorni).

Ciò che emerge dall'analisi è che la Regione con i flussi diretti ad ESTAR ha garantito una riduzione dei tempi di pagamento ai fornitori che, però, non si riflette in maniera uniforme sulle Aziende Sanitarie. I dati dimostrano, infatti, che nessuna Azienda, compreso l'ESTAR, presenta tempi di pagamento rispettosi dei termini previsti dalle norme (ad eccezione dell'Azienda Ospedaliero Universitaria Meyer e della G.S.A.).

## **I DERIVATI FINANZIARI**

La Regione Toscana, come tanti Enti locali e territoriali, negli ultimi decenni ha sottoscritto dei contratti derivati. Detti strumenti finanziari, in gran parte dei casi, rappresentano una situazione di criticità per le pubbliche finanze.

I derivati regionali, alla fine del 2019, insistono per 155,45 milioni di euro di mutui a tasso variabile, su un complessivo indebitamento a tasso variabile di 399,41 milioni di euro.

Nell'anno in esame tali contratti hanno causato flussi finanziari negativi pari a 8,12 milioni di euro.

Dal raffronto con il biennio precedente, emerge che nel 2017 i derivati avevano causato flussi finanziari negativi per 10,4 milioni di euro, mentre nel 2018 le perdite erano state pari a 9,2 milioni di euro.

La Regione Toscana, all'inizio degli anni 2000, ha stipulato 7 contratti derivati, di cui 3 IRS con barriera digitale, uno IRS a tasso fisso, due IRS con *collar* ed uno IRS strutturato. I primi due contratti avevano la finalità di proteggere l'Ente dal rialzo dei tassi di interesse oltre i valori soglia (*euribor* a 6 mesi), pari al 7,5% ed all'8%, ma, poiché questi valori soglia non sono stati mai superati, la Regione paga interessi in misura del 4,95% (su un capitale di 310 milioni di euro), con un differenziale di tassi, tra quanto paga la Regione e quanto ricevuto dalla controparte, che dall'anno di stipula (2002) al 2019 è aumentato in modo rilevante.

I maggiori interessi pagati complessivamente sui due finanziamenti ammontano a 86,10 milioni di euro ed hanno superato gli interessi del finanziamento sottostante, pari a 70,8 milioni di euro, per cui gli interessi totali dei due finanziamenti ammontano a 156,91 milioni di euro.

Il terzo contratto derivato IRS, che prevedeva un tasso soglia di protezione del 6,25%, con pagamenti da parte della Regione ad un tasso del 3,85%, ha comportato un maggiore costo in termini di interessi pari a 5,5 milioni di euro, contro i

5,3 milioni di euro di interessi del finanziamento sottostante, per cui gli interessi totali ammontano a 10,8 milioni.

La Regione ha stipulato nel 2006 un nuovo contratto derivato IRS a tasso fisso del 4,35%. Anche questo derivato ha comportato notevoli perdite dal 2006 al 2019, pari a 10 milioni di euro.

Nel 2001 l'Ente ha sottoscritto due contratti derivati IRS *collar*, il cui importo originario, rispetto alle passività sottostanti, era rispettivamente di 129,1 e di 75,9 milioni di euro. Anche questa scelta non si è rilevata vantaggiosa per la Regione che, per questi due derivati, dal 2006 al 2019 ha accumulato perdite per 46,6 milioni di euro.

Per quanto attiene al contratto IRS strutturato, stipulato dalla Regione Toscana su un prestito obbligazionario, si rileva che tale derivato ha causato al 31 dicembre 2019 un flusso differenziale negativo per 19,19 milioni di euro.

Da quanto sopra si deduce che le perdite complessive subite dalla Regione, in conseguenza della stipula di contratti derivati, dal 2002 al 31 dicembre 2019, ammontano a 167,56 milioni di euro. Tale cifra supera l'importo degli interessi complessivamente dovuti sui finanziamenti originari, pari a 130,5 milioni di euro.

Relativamente al *fair value*, ossia il valore che assume in ogni momento il derivato finanziario e rappresenta anche il corrispettivo per la eventuale chiusura anticipata del contratto, dai dati rilevati dalla Sezione di controllo risulta che il valore del *fair value*, calcolato dalle controparti per i derivati attivi al 31 dicembre 2019, ammonta a -15,36 milioni di euro.

Questo significa che i derivati provocheranno perdite anche per gli esercizi successivi e la perdita complessiva si attesterà intorno a 183 milioni di euro, derivante della somma tra quanto già rilevato (167,56 milioni di euro) e le perdite dei futuri esercizi (circa 15,36 milioni di euro).

## **LE SOCIETA' PARTECIPATE**

Un fenomeno piuttosto diffuso negli ultimi anni è la creazione di società pubbliche o l'ingresso di Enti pubblici in società già esistenti.

Molte di queste società presentano aspetti problematici, rispetto ai quali assume grande rilievo il ruolo di controllo e monitoraggio attribuito alla Corte dei conti, tra cui rientrano i vari obblighi informativi alla locale Sezione regionale di controllo, da parte degli Enti operanti sul territorio, che iniziano con l'invio dell'atto deliberativo di costituzione di una società o di una partecipazione e proseguono con la comunicazione del

piano di razionalizzazione, nonché degli ulteriori provvedimenti previsti dalla legge.

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica è il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 che nel 2017 è stato oggetto di modifiche ed integrazioni, ad opera del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100.

Nello specifico, le società partecipate direttamente dalla Regione al 31/12/2019 sono 19 ed operano in vari settori dell'attività economica: finanziario-creditizio (Fidi Toscana S.p.A., Banca Popolare Etica s.c.a.r.l.); fieristico-espositivo-congressuale (Internazionale Marmi e Macchine S.p.A., Firenze Fiera S.p.A., Arezzo Fiere e Congressi S.p.A.); infrastrutture-trasporti (Interporto Toscana Centrale S.p.A., Interporto Toscana A. Vespucci S.p.A., ALA Toscana S.p.A., S.E.A.M. S.p.A. – Società Esercizio Aeroporto della Maremma, Toscana Aeroporti S.p.A.); Termale (Terme di Casciana S.p.A. in liquidazione, Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, Terme di Montecatini S.p.A.); ricerca-innovazione-tecnologia (Consorzio Energia Toscana s.c.r.l., Agenzia Regionale recupero risorse S.p.A., Italcertifer S.p.A., Consorzio per lo Sviluppo delle Aeree Geotermiche società consortile a r.l.); sviluppo economico (Sviluppo Toscana S.p.A.); settore ambientale (EAMS s.r.l. in liquidazione).

Per quanto riguarda le società che operano nel settore ambientale, nel corso del 2018, si è perfezionato il processo di fusione mediante incorporazione delle società energetiche in ARRR S.p.A., pertanto, risultano cancellate le seguenti società: Energy Agency of Livorno Province S.r.l. (EALP), Artel Energia S.r.l., Publiccontrolli S.r.l., Publies Energia Sicura S.r.l., Agenzia Provinciale per l'Energia e l'Ambiente S.r.l. (APEA), Agenzia Fiorentina per l'Energia S.r.l., Agenzia Energetica Provincia di Pisa S.r.l., Sevas Controlli S.r.l..

Nel corso del 2019, si è conclusa la procedura fallimentare del Consorzio Pisa Ricerche S.p.A. con la cancellazione dal registro delle imprese in data 18 settembre 2019.

In sette di queste società partecipate, la Regione può esprimere in sede assembleare la maggioranza assoluta dei diritti di voto, mentre in cinque ha la maggioranza relativa.

Il valore nominale del portafoglio azionario regionale è pari a 161,8 milioni di euro, in diminuzione rispetto al valore del 2018 (pari a 164,8 milioni di euro) e tale decremento è stato causato dalla riduzione di capitale sociale della società Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., deliberata nel 2019. Se si considerano anche le partecipazioni in consorzi ed aziende agricole, il valore del portafoglio complessivo è di circa 163,7 milioni di euro, in termini nominali.

Per quanto concerne il valore delle partecipazioni nello Stato Patrimoniale del rendiconto regionale, le partecipazioni delle società controllate sono registrate tra le immobilizzazioni finanziarie e valutate con il metodo del patrimonio netto, mentre le società non controllate sono valutate con il metodo del costo.

Dalla nota integrativa si apprende che il valore delle partecipazioni immobilizzate possedute in società controllate, società partecipate ed in enti strumentali è passato dai 274,33 milioni di euro del 2018 ai 255,90 milioni di euro del 2019, e che la variazione della consistenza dipende “... *in modo prevalente dai valori del patrimonio netto degli enti e società partecipate valutati con l’omonimo metodo*”. La variazione negativa più rilevante è quella della partecipazione in Fidi Toscana S.p.A. che nell’esercizio 2018 ha registrato una consistente riduzione del patrimonio netto, in parte dovuta alle consistenti perdite del bilancio 2018 (per quasi 9,5 milioni di euro) e solo in parte riconducibile alla variazione dei criteri di valutazione, poiché ha riclassificato il proprio bilancio a seguito dell’entrata in vigore, il 1° gennaio 2018, dei principi contabili internazionali IFRS 9 "Strumenti finanziari".

Nel complesso le immobilizzazioni finanziarie in società partecipate controllate, valutate con il metodo del patrimonio netto, hanno visto il loro valore diminuire di 22 milioni di euro

e passare da 139,6 milioni di euro del 2018 a 113,8 milioni di euro del 2019 (-16%). Le variazioni negative più consistenti sono state fatte registrare da Fidi Toscana (-16,9 milioni di euro) e Arezzo Fiere e Congressi (-1,8 milioni di euro).

Dalla nota integrativa risulta, inoltre, che per l'esercizio 2019 il valore delle attività e passività finanziarie collocate nel conto economico è negativo ed ammonta a 14,28 milioni di euro.

La Regione Toscana detiene anche 13 partecipazioni indirette, attraverso società dalla stessa partecipate o tramite Enti regionali.

Molte di queste società presentano serie criticità gestionali.

In merito occorre evidenziare come, a partire dal piano di razionalizzazione approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 89/2015, la Regione Toscana ha previsto la dismissione delle partecipazioni indirette detenute dalle società non strategiche. In particolare, con riferimento alle società Bagni di Casciana s.r.l., Terme di Chianciano S.p.A. e Gestioni Complementari Termali s.r.l., è stato dato mandato agli amministratori delle tre società partecipate di provvedere direttamente alla cessione, ma il processo di dismissione ad oggi non si è concretizzato.



Il portafoglio azionario più consistente riguarda il settore dei trasporti e delle infrastrutture, mentre la maggiore partecipazione si registra nel settore termale, con una partecipazione azionaria della Regione del 70%.

Dal rapporto 2019 sulle partecipazioni della Regione Toscana al 31 dicembre 2018, approvato con decisione della Giunta regionale n. 8 del 3 febbraio 2020, emerge che, con riferimento alle sole società a partecipazione maggioritaria della Regione Toscana, *“il risultato economico complessivo dell’esercizio di pertinenza regionale risulta negativo per circa 4,3 milioni di euro, a fronte di investimenti complessivi per un ammontare di circa 149,7 milioni di euro”* (valore nominale delle partecipazioni maggioritarie al 31 dicembre 2018 nelle suddette società).

Rispetto all’esercizio 2017, la perdita per la Regione si è assestata su 7 milioni di euro e tale risultato induce a credere che si sia verificato un apparente miglioramento dei risultati economici conseguiti dalle società a partecipazione maggioritaria.

Occorre evidenziare, però, che tale risultato non tiene conto delle perdite della Società Termale Montecatini S.p.A., che ha presentato il bilancio 2018 solo recentemente, nel corso del 2020, facendo registrare perdite per 4,4 milioni di euro, di cui 2,97 milioni di euro a carico del socio Regione. Tenendo

conto dei risultati di bilancio della Società Termale Montecatini S.p.A. le perdite, di pertinenza regionale, delle società a partecipazione maggioritaria della Regione Toscana, al 31 dicembre 2018, sono pari a 7,2 milioni di euro e, quindi, superiori a quelle dell'anno precedente.

Tale situazione critica delle partecipazioni societarie conferma la tesi sostenuta da questa Procura nei giudizi di parifica delle annualità precedenti e che si ritiene di dover ribadire anche nella presente requisitoria: i risultati economici negativi delle partecipate regionali non sono da attribuire alla particolare congiuntura economica, ma in molti settori (termale, creditizio e fieristico), la crisi assume un carattere strutturale.

In particolare, nel settore fieristico, va messo in evidenza il risultato negativo di tutte le società che, nei bilanci chiusi al 31 dicembre 2018, hanno registrato una perdita per complessivi 5,1 milioni di euro, di cui 1,8 milioni di euro di pertinenza della Regione.

Dai dati di bilancio 2018, risulta che Arezzo Fiere S.p.A. ed Internazionale Marmi e Macchine S.p.A. hanno chiuso il bilancio con perdite rilevanti, mentre Firenze Fiera S.p.A. ha realizzato degli utili solo in ragione di una sopravvenienza attiva.

Nel settore creditizio resta molto critica la situazione della società Fidi Toscana S.p.A., dal cui bilancio 2018 risultano perdite consistenti per 9,4 milioni di euro, proseguendo un *trend* negativo che nel 2017 ha fatto registrare una perdita pari a 13,7 milioni di euro.

Relativamente al settore termale si assiste alla liquidazione delle due società immobiliari (Terme di Casciana S.p.A. e Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A.).

Non può che ribadirsi come la situazione economico patrimoniale di molte società partecipate dalla Regione è particolarmente grave e nel complesso la spesa per le società partecipate è in continuo aumento.

Nel 2019 i trasferimenti effettuati dalla Regione a favore delle proprie società partecipate e controllate sono aumentati rispetto al 2018 e ciò conferma la tendenza alla lievitazione della spesa, già registrata negli scorsi anni.

Nell'anno 2019 la Regione ha impegnato per trasferimenti in conto capitale a favore delle proprie società partecipate 244,44 milioni di euro, contro i 137,5 milioni di euro del 2018. Tali trasferimenti sono cresciuti, quindi, del 69%.

I trasferimenti in conto capitale più consistenti hanno riguardato Sviluppo Toscana S.p.A. per 193,45 milioni di euro, Fidi Toscana S.p.A. per 33,35 milioni di euro, Interporto

Toscana Vespucci S.p.A. per 2,4 milioni di euro ed Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. per 1,8 milioni di euro.

Analogamente gli oneri per trasferimenti in conto esercizio (impegnato) sono passati da 23,05 milioni del 2018 a 36,99 milioni del 2019.

Nel corso del 2019 gli oneri per trasferimento in conto esercizio più consistenti hanno riguardato Sviluppo Toscana S.p.A. per 24,52 milioni di euro e ARRR S.p.A. per 9,1 milioni di euro.

Come è noto, ai sensi degli artt. 15 e 16 della L.R. n. 20/2008 la Giunta regionale presenta annualmente al Consiglio una relazione sul risultato economico e sull'andamento dell'attività delle società partecipate e definisce, con propria deliberazione, una procedura di monitoraggio delle partecipazioni. Con la delibera n. 435/2016 è stato, inoltre, disposto che il Direttore generale comunichi alla Giunta, con cadenza semestrale, l'evoluzione economica e finanziaria delle società soggette al c.d. "*monitoraggio rafforzato*", che consente di analizzare l'andamento economico e finanziario delle società partecipate in crisi (in particolare, quelle del comparto termale, fieristico, della logistica e Fidi Toscana S.p.A.).

Ai sensi della DGR n. 435/2016, le 9 società soggette al monitoraggio rafforzato sono tenute a presentare entro il 31

luglio di ogni anno la relazione infra - annuale semestrale e la relazione di monitoraggio, illustrando le azioni previste nel piano industriale e le attività realizzate nel semestre precedente.

Da una analisi dei vari rapporti di monitoraggio delle società partecipate in crisi, appare evidente che, in genere, le società hanno difficoltà a generare risorse finanziarie sufficienti ad affrontare il debito pregresso.

In particolare, i mutui contratti vengono fronteggiati spesso mediante vendita di *asset* ed in molti casi gli squilibri finanziari sono di gravità preoccupante.

Si rileva che l'Amministrazione regionale, con delibera del Consiglio regionale n. 81 del 18 dicembre 2019, ha adottato il nuovo Piano di razionalizzazione periodica *ex art. 20* (con riferimento alle partecipazioni detenute al 31/12/2018), nonché la relazione sullo stato di attuazione del precedente piano (adottato con delibera del Consiglio regionale n. 109 del 18 dicembre 2018, con riferimento alle partecipazioni detenute al 31/12/2017).

Come disposto dall'articolo 20 del TUSP, la Regione Toscana, in occasione dell'approvazione del nuovo Piano di razionalizzazione periodica, ha proceduto alla verifica dello stato di attuazione del precedente Piano, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 18 dicembre 2018, n. 109.

Tale attuazione non appare soddisfacente e la Sezione regionale ha espresso considerazioni preoccupate circa la reale attuazione e l'efficacia del processo di razionalizzazione delle società partecipate. Secondo questa Procura, traspare una incapacità del socio pubblico, anche nei casi di partecipazione di maggioranza, ad incidere sull'indirizzo dell'attività delle società partecipate e ciò rende inefficace l'esercizio dei diritti societari regionali.

In merito alle scelte operate dalla Regione in relazione ad alcune società partecipate, la Sezione ha evidenziato come *“sembra potersi desumere che lo spirito del piano di razionalizzazione da ultimo adottato, sia quello del salvataggio ad ogni costo”*. Di ciò sono indici il ricorso alle deroghe di legge, con riferimento all'art. 4 del TUSP, il mantenimento di società in perdita o di società incapaci di produrre Piani industriali nei termini e nei modi indicati dai soci pubblici.

In tale situazione, la Sezione ha evidenziato come le difficili condizioni in cui versano molte delle società potrebbero rappresentare indici di una inadeguata gestione, così ponendo potenzialmente le basi per l'applicabilità dell'art. 12 del TUSP, che prevede la responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate.

Questa Procura concorda pienamente con le conclusioni che la Sezione di controllo ha formulato in merito alla

valutazione sulla efficacia e sulla attuazione del Piano. L'analisi svolta a riguardo dalla Sezione, ha evidenziato che le prescrizioni del Piano “*siano rimaste sostanzialmente disattese, sia sotto il profilo temporale sia sotto quello sostanziale*”. In vari casi la misura di razionalizzazione prescritta non è stata realizzata e, anche quando le società, spesso con ritardo rispetto ai termini fissati, si siano adeguate alle prescrizioni del Piano, la misura di razionalizzazione è stata attuata in maniera non soddisfacente (es. società Fidi Toscana S.p.A.) o parziale (es. Società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A.).

In ragione di quanto illustrato, è evidente la difficoltà che i soci pubblici, ed in particolare la Regione, incontrano nel garantire il rispetto delle prescrizioni dei Piani di razionalizzazione, addirittura nei casi di società in cui la posizione di maggioranza/controllo è in mano pubblica (società Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., Fidi Toscana S.p.A., Firenze Fiera S.p.A., Terme di Montecatini S.p.A.).

Il sistema di *governance*, inteso come l'insieme degli strumenti tesi a realizzare il controllo del socio-Regione sulle società partecipate, con riferimento ad alcune società, appare non adeguato, nonostante il notevole impegno finanziario impiegato e la maggioranza assoluta o relativa della partecipazione.

Si espongono di seguito brevi osservazioni sull'andamento economico patrimoniale delle principali società partecipate.

### **Le partecipazioni nel settore creditizio**

La società Fidi Toscana S.p.A., operante nel settore finanziario e creditizio, è partecipata dalla Regione Toscana per il 46,28%. Il bilancio di esercizio 2018 ha chiuso con una perdita di 9,4 milioni di euro, confermando anche per tale esercizio la persistente e significativa condizione di squilibrio economico in cui versa la società.

Da anni la società consegue pesanti risultati negativi e le perdite derivanti dai bilanci 2012-2018 ammontano a 49 milioni di euro.

A causa delle perdite, il patrimonio netto della società è in calo costante: 166,9 nel 2014, 155,2 nel 2015, 140,1 nel 2017 e 103,5 milioni di euro nel 2018.

Analizzando il bilancio 2019 si evince che il margine di interesse, che contribuisce a determinare il margine di intermediazione, ammonta, a 1,7 milioni di euro, valore che è diminuito del 14,5% rispetto al 2018.

Le commissioni nette, pari a circa 3,63 milioni di euro, sono diminuite in maniera consistente (-12%), rispetto a quelle dell'esercizio precedente (4,13 milioni di euro).



Il margine di intermediazione ammonta a 6,34 milioni di euro, in aumento (+18%) rispetto al 2018 (5,35 milioni di euro).

Si deve, comunque, evidenziare come questo incremento non è determinato né dall'aumento delle commissioni nette, generate prevalentemente dall'attività di rilascio di garanzie, né dall'aumento del margine di interesse, in quanto entrambi tali margini sono diminuiti.

L'aumento del margine di intermediazione è dovuto al valore positivo scaturito dalla valutazione del *fair value* dei titoli di debito e delle quote degli Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio, che la società detiene per investire la sua liquidità. Tale valore, tuttavia, è per sua natura molto variabile ed è influenzato dalla dinamica dei tassi sul mercato dei capitali e, pertanto, non può essere considerato come un elemento duraturo della redditività aziendale.

Quanto all'operatività complessiva dell'azienda è da segnalare la diminuzione del numero delle operazioni di garanzia rilasciate nel 2019: sono state pari a 888, in diminuzione del 27% rispetto al 2018, quando ammontavano a 1.213.

Nel 2019, rispetto al bilancio 2018, si deve segnalare, inoltre, il calo notevole degli importi finanziati garantiti (-24%) e delle garanzie prestate (-18%). Merita ricordare che già il

bilancio 2018 aveva fatto registrare un calo delle suddette operazioni, rispettivamente del 34% e del 38% rispetto all'anno precedente.

Le commissioni attive presentano in termini assoluti una contrazione dell'11% (3,8 milioni di euro nel 2019, a fronte di 4,3 milioni di euro nel 2018) ed una riduzione dell'importo delle garanzie prestate, passate da 77,51 milioni di euro nel 2018 a 63,43 milioni di euro nel 2019.

In termini generali, si registra una flessione dell'operatività in relazione ai volumi ed al numero di operazioni effettuate.

L'esame della Gestione Finanziaria rileva che essa è negativa per (21,5 milioni di euro), registrando un sensibile peggioramento rispetto all'esercizio precedente (-6,1 milioni di euro). Il dato esprime sostanzialmente la valutazione al costo ammortizzato dei crediti vantati verso la clientela.

Come già evidenziato nelle requisitorie svolte durante i giudizi di parifica degli anni trascorsi, si sottolinea come la reale situazione economico-patrimoniale della società presenta profili di incertezza e, come dimostrato dai risultati negativi dei bilanci 2017 e 2018, non si prospetta alcuna inversione di tendenza dei risultati dell'attività caratteristica.

Si prende atto che il bilancio 2019 della società presenta un utile di 0,7 milioni di euro, tale risultato, tuttavia, non è stato determinato da una reale inversione di tendenza della gestione caratteristica, ma principalmente dalla voce di bilancio relativa ad accantonamenti ai fondi rischi e oneri per rischi di credito. Dal bilancio di esercizio si legge, infatti, che *“Le rettifiche di valore nette per deterioramento di altre operazioni finanziarie, (voce 170a) del conto economico evidenziano, invece, una ripresa di valore pari ad euro 20.875.068 rispetto al valore di euro 1.627.493 dell’esercizio 2018 e si riferiscono ai crediti di firma (garanzie)”*.

In tale voce, pertanto, si è proceduto ad una ripresa di valore, per gli impegni e le garanzie rilasciate, nettamente superiore agli accantonamenti effettuati, da ricondurre all’effetto delle operazioni di saldo e stralcio delle operazioni di firma effettuate; ciò ha determinato un risultato positivo sui costi operativi che, almeno per l’entità, destano qualche perplessità.

Dal bilancio di esercizio traspare l’ulteriore riduzione del margine di interesse, dei volumi delle garanzie prestate e delle commissioni nette attive, nonché il peggioramento della gestione finanziaria.

Le criticità riguardanti la società non sono state superate ma, ad avviso di questa Procura, ormai si pone in maniera

ineludibile l'esigenza di un significativo intervento di razionalizzazione e riorganizzazione delle strutture e delle funzioni. Appare necessario, inoltre, un intervento maggiormente incisivo, onde garantire una effettiva riconciliazione dei rapporti di debito e credito reciproci, riconducibili soprattutto ai prestiti subordinati ed ai fondi di terzi in amministrazione.

La necessità di un Piano industriale basato su scelte strategiche, che prenda in considerazione anche settori di sviluppo ulteriori rispetto al *business* tradizionale appare un impegno non più rinviabile e necessario per far superare la crisi della società. Nel corso del 2019 Fidi Toscana S.p.A. ha elaborato un Piano strategico 2020-2023, che conferma la continuità del modello di business tradizionale. A questo riguardo si evidenzia che il mercato delle garanzie è stato influenzato dall'emanazione da parte del Governo del d.l. n. 23 dell'8 aprile 2020, che consente al Fondo Centrale di Garanzia di garantire direttamente i soggetti finanziatori. Questa normativa ha certamente un effetto negativo sul *core business* della società.

## **Le partecipazioni nel settore fieristico**

Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., operante nel settore fieristico-espositivo-congressuale, partecipata dalla Regione al 39,89%, presenta una situazione economica e finanziaria assai critica, sia per la situazione di *deficit* finanziario che per la pesante situazione debitoria.

Il bilancio di esercizio 2017 aveva chiuso con una perdita di 1,7 milioni di euro, mentre il bilancio 2018 ha rilevato una perdita di 4,5 milioni di euro.

La società, come evidenziato anche nelle precedenti parifiche, versa in una grave situazione economico - finanziaria che, in sede di razionalizzazione, ha determinato la prescrizione dell'adozione di un Piano *ex art. 14 del TUSP*. Il piano prevede uno stretto monitoraggio, da parte dei soci, "*al fine di poter agire con tempestività in caso di evidenti scostamenti*".

Come evidenziato dalla Sezione, le finalità del piano sembrano rispondere più ad una logica di breve che di medio e lungo periodo, anche perché appaiono poco comprensibili, per una società che intende risanarsi, alcune scelte: la vendita delle sue manifestazioni più importanti (OroArezzo e GoldItaly) ed il suo Auditorium, che costituiscono importanti *assets* societari.

L'Internazionale Marmi e Macchine – Carrara S.p.A. (I.M.M.), operante nel settore fieristico - espositivo, è una società partecipata dalla Regione al 36,4%, mentre la maggioranza relativa della società è posseduta dal Comune di Carrara con il 40,8% delle azioni.

Anche questa società versa in una situazione di grave criticità ormai da anni.

Nel passato i risultati della società I.M.M. dipendevano esclusivamente dai risultati della società di gestione del polo fieristico, Carrarafiere s.r.l., società partecipata al 100% che, nel periodo 2013-2016, ha accumulato perdite per 4,8 milioni di euro. Nel corso del 2017 la società I.M.M. ha provveduto ad incorporare la propria partecipata Carrarafiere s.r.l., ma tale operazione non ha comportato benefici rilevanti.

Il bilancio 2018 della società I.M.M. presenta un risultato negativo per 0,89 milioni di euro. Dal bilancio si desume che le perdite complessive, non coperte, sono pari a 8,2 milioni di euro.

La società ha adottato un piano di ristrutturazione, ex art. 14 del TUSP, che ha ricevuto giudizio positivo da parte della Giunta regionale.

Con successiva legge regionale n. 65/2019, è stato previsto all'art. 41 che: "1. *Al fine di consolidare la situazione*

*finanziaria della società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A., partecipata dalla Regione Toscana nella misura del 36,40 per cento del capitale sociale, la Giunta regionale è autorizzata a procedere, nell'anno 2019, al ripiano di una parte delle perdite subite dalla società, mediante utilizzo delle somme accantonate nell'apposito fondo perdite societarie di cui all'articolo 21, comma 3-bis, del D.Lgs. 175/2016, nei limiti della quota di partecipazione posseduta e fino all'importo massimo di euro 546.000,00”.*

Anche su tale punto la Procura concorda pienamente con le considerazioni esposte dalla Sezione regionale di controllo, che hanno stigmatizzato il comportamento del socio-Regione perché in contrasto sia con la funzione assolta dal fondo perdite societarie, che con il “*divieto di soccorso finanziario*” sancito dall’art. 14 del TUSP.

Occorre ribadire che l’art. 21 del TUSP, imponendo l’accantonamento nell'anno successivo, in apposito fondo vincolato di un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, risponde all’esigenza di salvaguardare il bilancio dell’Ente socio dai contraccolpi derivanti dalla gestione societaria, peraltro riducendo le capacità di spesa annua dell'Ente stesso. Il fondo perdite società partecipate, dunque, non è in sé vincolato al ripiano delle perdite d'esercizio del

soggetto partecipato. Il ripiano delle perdite da parte dell'Ente socio rappresenta una scelta non obbligatoria, anche quando lo stesso sia l'unico socio.

La scelta fatta dalla Regione ha determinato, quindi, un uso non corretto del fondo perdite societarie, in quanto è stata concessa una liquidità alla società, ma tale operazione è preclusa dall'art. 14 del TUSP, che vieta trasferimenti straordinari a sostegno di società partecipate fuori dai casi previsti dalla legge. Nel caso di specie, la concessione di denaro pubblico alla società appare particolarmente grave, considerate le condizioni della società che registra consistenti perdite di esercizio da sei anni e che vive una profonda crisi strutturale.

### **Le partecipazioni del settore termale**

Nel piano di razionalizzazione ordinaria, adottato con DCR n. 109/2018, era previsto che la società Terme di Montecatini S.p.A. dovesse predisporre un piano industriale che dimostrasse il recupero delle condizioni di equilibrio economico ed, in particolare, si prevedeva la cessione della partecipazione nella società Gestioni Complementari Termali s.r.l., di cui Terme di Montecatini detiene il 100% del capitale sociale.



La situazione finanziaria della società è molto critica per la presenza di rilevanti debiti, soprattutto verso il sistema bancario.

Si sottolinea la grave inadempienza cui è incorsa la società, derivante dal ritardo nell'approvazione del bilancio di esercizio, in quanto solo nel giugno 2020 l'assemblea dei soci ha provveduto ad approvare il bilancio consuntivo 2018 e 2019. La società avrebbe dovuto, ai sensi dell'articolo 2364 del Codice civile, approvare il bilancio 2018 al massimo entro il 30 giugno 2019. L'approvazione in ritardo del documento contabile priva i soci pubblici di un fondamentale strumento informativo e decisionale.

Si ricorda che la società di revisione ha dichiarato *“l'impossibilità di esprimere il giudizio, ai sensi dell'art. 14, comma 2, lettere e), del d.lgs. n. 39/10 sul bilancio d'esercizio 2017, delle Terme di Montecatini S.p.A.”*, a causa di vari elementi di problematicità, in particolare, non ha ritenuto sufficienti *“gli elementi probativi al fine di accertare la completezza e l'accuratezza dei debiti verso i fornitori esposti nel bilancio 2017”* ed ha evidenziato come *“il presupposto della continuità aziendale è soggetto a molteplici significative incertezze con potenziali interazioni e possibili effetti sul bilancio”*.

Anche con riferimento al bilancio 2019 la società di revisione contabile, nella propria Relazione sul bilancio, ha

dichiarato l'impossibilità ad esprimere un giudizio per le molteplici e significative incertezze che permangono sulla gestione futura ed, in particolare, per l'assenza dei tempi e delle esatte modalità con cui la società potrà far fronte ai debiti bancari, per i quali gli Istituti bancari hanno chiesto il rimborso.

Tali dubbi derivano dal fatto che la Società ha chiuso l'esercizio 2019 con un patrimonio netto di 24,9 milioni di euro, comprendente una perdita netta dell'esercizio di 2,1 milioni di euro e presenta un indebitamento finanziario netto di 22 milioni di euro.

I debiti finanziari sono esposti per la maggior parte tra le passività correnti, per un importo di 24,9 milioni di euro, a causa del mancato rimborso dei finanziamenti bancari alle relative scadenze.

A gennaio 2020, gli istituti finanziatori hanno inviato una nota con cui hanno dichiarato la società decaduta dal beneficio del termine ed hanno revocato e risolto il contratto di finanziamento, richiedendo il pagamento dell'importo dovuto.

La società presenta debiti scaduti e non pagati nei confronti dei fornitori, dell'erario e di altri soggetti, per circa 5,1 milioni di euro.

Come detto, solo in data 5 giugno 2020 Terme di Montecatini S.p.A., partecipata dalla Regione al 67,1%, ha approvato i bilanci del 2018 e 2019. Le perdite dell'esercizio 2018 ammontavano a 4,2 milioni di euro, mentre quelle del 2019 ammontano a 2,1 milioni di euro.

Dalla relazione di gestione dell'amministratore si evince che il risultato realizzato nel 2019 è stato determinato da *“una ulteriore contrazione delle prestazioni dei servizi, per il lato dei ricavi, e, per il lato dei costi, da un lieve incremento dei costi della produzione”*.

Nel 2019, rispetto all'anno precedente, i ricavi dei servizi termali a pagamento e dei servizi termali forniti al S.S.N. hanno avuto una flessione rispettivamente del 6% e del 5%, mentre gli altri ricavi sono diminuiti dell'11%. Nel complesso, l'analisi dei ricavi caratteristici mostra come questi siano diminuiti rispetto all'anno precedente del 7%, passando da 3,4 milioni di euro del 2018 a 3,15 milioni di euro del 2019. Ciò è dovuto ad un decremento della clientela.

Appare evidente l'incapacità strutturale della gestione caratteristica di generare flussi finanziari adeguati, rispetto sia alle passività presenti che alle necessità future della gestione. Si registra un decremento della liquidità aziendale di circa 2,2 milioni di euro. Le disponibilità si sono notevolmente ridotte a

causa della mancanza di un *cash flow* adeguato a far fronte con regolarità ai pagamenti.

Per quanto riguarda la situazione patrimoniale e finanziaria, si osserva un ulteriore peggioramento. La posizione finanziaria netta, che rappresenta l'indebitamento complessivo, è passata da 20 milioni di euro del 2018 a 22 milioni di euro del 2019. La quasi totalità (95%) di questo indebitamento è a breve termine. Le disponibilità liquide possedute dalla società sono ulteriormente diminuite e gli indici di liquidità sono peggiorati, rispetto a quelli del precedente esercizio.

Nell'assemblea societaria del 5 maggio 2020 è stato approvato il piano industriale 2020-2023. Tale piano ha l'obiettivo di pareggiare il bilancio entro l'esercizio 2021 e prevede il ricorso all'art. 67 L.F. o, in alternativa, all'art. 182 *bis* L. F., per il superamento della crisi.

## **LA POLITICA SANITARIA**

Si illustrano brevemente alcuni aspetti di criticità relativi al settore sanitario della Regione.

La Regione Toscana, anche per il 2019, non risulta che abbia adottato un atto di programmazione o pianificazione a livello generale, definendo i principali interventi di spesa in

materia di sanità, con particolare riferimento alla ripartizione del fondo tra i singoli Enti del S.S.R..

In merito alla ripartizione ed alla successiva erogazione del Fondo sanitario agli Enti del S.S.R. toscano, si rileva che tali operazioni, di solito, non avvengono tempestivamente, ma si protraggono ben oltre la chiusura dell'esercizio di riferimento.

La Regione, infatti, procede alle assegnazioni attraverso atti successivi, l'ultimo dei quali destinato ad intervenire ben oltre i termini di chiusura dell'esercizio, questo comporta come conseguenza, come sottolineato dalla Sezione, *“che le Aziende sanitarie si trovano a dover operare in corso d'anno senza avere certezza delle risorse che saranno ad esse definitivamente riconosciute, con grave e inevitabile pregiudizio per una gestione efficiente”*.

Questa prassi priva di efficacia il bilancio di previsione degli Enti sanitari ed altera le tempistiche, infatti, la Regione approva i bilanci delle Aziende oltre i termini stabiliti dalla legge.

Non può sottacersi che detto ritardo trova la sua causa originaria nel ritardo con cui lo Stato definisce e ripartisce tra le Regioni le risorse destinate alla sanità, incidendo sulla programmazione, ma è pure vero che una prudente ma tempestiva programmazione, da parte della Regione,

consentirebbe ai singoli Enti di programmare la spesa in modo attendibile e serio.

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, per garantire l'effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria alle regioni, impone alle stesse di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente. La legge prevede che le entrate e le spese del settore sanitario, siano integralmente accertate ed impegnate nell'esercizio di competenza, indipendentemente dall'esistenza di una obbligazione giuridica perfezionata. Si tratta di una espressa deroga al principio della competenza potenziata, che caratterizza il sistema dell'armonizzazione contabile e consente di assumere impegni di spesa a fronte del mero accertamento della corrispondente entrata, al fine di mantenerne la specifica destinazione al finanziamento della spesa sanitaria. Questa disposizione tende ad evitare che risorse dirette al finanziamento della sanità, e non impiegate nell'esercizio, diventino economie di spesa e confluiscano nel risultato di amministrazione regionale, utilizzate per finanziare spese di altra natura.

L'art. 3, comma 7, del d.l. 8 aprile 2013, n. 35 richiede alle Regioni di erogare per cassa agli Enti, entro il 31 dicembre di ogni anno, almeno il 95% delle risorse incassate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario e di quelle

autonomamente destinate ai medesimi fini. Tali norme sono state previste al fine di garantire che le risorse del F.S.R. siano destinate al finanziamento della spesa sanitaria e, come tali, siano assegnate effettivamente ai singoli Enti del S.S.R..

La Regione Toscana ha ritenuto di assicurare il rispetto dell'obbligo, di cui al citato art. 20 del d. lgs. n. 118/2011, mediante l'assunzione di impegni "generici", aventi come beneficiario la stessa Regione, anziché le singole Aziende sanitarie. Questa prassi, per quanto non conforme alle regole della contabilità pubblica, che richiedono comunque l'individuazione di uno specifico beneficiario dell'impegno, può ritenersi giustificata fino a quando sussista incertezza sull'entità del F.S.R. ma, una volta che il F.S.R. sia stato definito nel suo ammontare, si dovrebbe provvedere alla modifica degli impegni generici in impegni specifici nei confronti dei singoli Enti del S.S.R., sulla base di criteri di riparto predefiniti dalla Regione in sede di programmazione.

La Regione, a fronte dell'assunzione degli impegni generici di cui si è detto, non ha ancora provveduto alla definitiva ripartizione tra le Aziende del sistema sanitario del F.S.R. di competenza dell'esercizio 2019.

Questa situazione evidenzia un *deficit* programmatico della spesa sanitaria regionale, di cui si auspica in futuro un cambiamento.

## **Questione relativa al trattamento economico dei giornalisti regionali**

Con la legge regionale 2 agosto 2006 n. 43 e la legge regionale 9 marzo 2011 n. 9 al personale giornalistico dipendente della Regione, assunto con contratto a tempo indeterminato ed a tempo determinato, è stato riconosciuto lo stato giuridico ed il trattamento economico previsto dal contratto nazionale di lavoro giornalistico (anziché quello meno oneroso previsto dal CCNL funzioni locali).

A seguito delle predette disposizioni, la Regione Toscana ha sostenuto spese per il personale giornalistico in modo stabile e continuativo, dal 2007 e, quindi, anche per l'esercizio 2019, applicando lo stato giuridico ed il trattamento economico previsto dal contratto nazionale di lavoro giornalistico.

La Regione ha disciplinato il settore con le leggi regionali sopra ricordate, che hanno previsto una diversa disciplina contrattuale in una materia che è riservata al legislatore statale ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. 1) Cost., trattandosi di trattamento economico dei dipendenti pubblici. Tale intervento ha determinato un incremento della spesa per il personale giornalistico, disposto in assenza dei presupposti normativi statali ed idoneo ad alterare gli equilibri economico - finanziari dell'Ente. La Sezione si è fatta carico, attraverso l'applicazione di metodi prudenziali, di quantificare la maggiore spesa



sopportata dalla Regione e tale maggiorazione, a fronte di una spesa effettivamente sostenuta (impegnata) dall'amministrazione regionale per le retribuzioni del personale giornalistico nel 2019 pari a 1.015.307,55 euro, è risultata di 392.530,75 euro.

Dopo le osservazioni critiche espresse a riguardo dalla Sezione regionale di controllo nelle sedute in contraddittorio del 2 e del 16 luglio 2020, con un disegno di legge approvato dalla Giunta regionale il 20 luglio 2020 e dal Consiglio regionale nella seduta del 21 luglio 2020, la Regione Toscana ha abrogato le norme regionali che, a partire dal 2007, hanno riconosciuto ai giornalisti dipendenti della Regione il diverso inquadramento giuridico ed economico previsti dal CNLG privatistico, regolarizzando la situazione a decorrere dal 2020.

Tale importante novità normativa, intervenuta *in limine* rispetto al presente giudizio, secondo questa Procura, non è comunque idonea a sanare le illegittimità emerse in sede di rendiconto 2019 e correttamente evidenziate dalla Sezione regionale di controllo.

Tale tardivo "ravvedimento" dell'Ente potrà produrre conseguenze ai fini della rimessione della questione di legittimità alla Corte Costituzionale, ma non elimina gli effetti illegittimi prodotti sul rendiconto 2019.

Che si sia verificato un aumento della spesa per i giornalisti dipendenti della Regione, in ragione delle leggi appena abrogate, è certo; ciò che è incerto è la misura di tale aumento sul rendiconto 2019, ma l'incertezza del *quantum* non toglie gravità alla certezza dell'*an*.

Per questi motivi si rimette alla decisione collegiale la parificazione o meno dei relativi capitoli, incisi dalle leggi incostituzionali che hanno disciplinato il settore fino a pochi giorni fa.

## **CONCLUSIONI**

Il bilancio preventivo ed il rendiconto consuntivo non costituiscono solo un'arida esposizione di cifre ma, come affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 49 del 2018), costituiscono un vero e proprio "*bene pubblico*".

L'amministrazione di una collettività, nazionale o regionale, è strettamente collegata alle risorse ed alla allocazione delle stesse e, quindi, al bilancio.

Una spesa legittima ed utile ed una programmazione seria e ponderata sono alla base di una regolare e proficua gestione della cosa pubblica.

Il Trattato della Comunità europea impone il rispetto dei principi di "sana gestione finanziaria" (art. 248.2) e di "buona

gestione finanziaria” (art. 274.1), quali diritti inviolabili dei cittadini.

L’attuazione di questi principi avviene attraverso le pubbliche risorse, con la conseguenza che solo una gestione sana ed un bilancio veritiero e corretto consentono di amministrare una collettività con giustizia e rigore e di garantire il benessere economico e sociale della popolazione.

\*\*\*\*\*

### **IL PROCURATORE REGIONALE**

Visti gli articoli 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione della Repubblica italiana;

Visti gli artt. 40 e 72 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 190 del codice di procedura civile;

Visti gli artt. 4 e 26 del R.D. 13 agosto 1933, n.1038;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto lo Statuto della Regione Toscana e, in particolare, l'art. 49 relativo al bilancio ed al rendiconto generale;

Viste le deliberazioni del Consiglio regionale della Regione Toscana del 26 settembre 2018 n. 87 e 18 dicembre 2018 n. 109, con cui è stato approvato il Documento di Economia e Finanza Regionale per l'anno 2019 e la sua nota di aggiornamento;

Vista la legge regionale 27 dicembre 2018, n.74, recante la legge di stabilità della Regione Toscana per l'esercizio 2019;

Vista la legge regionale 27 dicembre 2018, n. 75, recante il bilancio di previsione finanziario della Regione Toscana 2019-2021;

Viste le leggi regionali 16 aprile 2019, n. 20, 2 agosto 2019, n. 54, 13 novembre 2019, n. 66 recanti, rispettivamente, la prima variazione, l'assestamento e la seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019;

Visto la proposta di legge 18 maggio 2020, n. 28, sul Rendiconto per l'esercizio finanziario 2019;

Esaminata la relazione, contenente le osservazioni sulla legittimità e regolarità della gestione della Regione Toscana per l'esercizio 2019, redatta dalla Sezione regionale di controllo,

### **CHIEDE**

alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana, ai sensi dell'articolo 40 del T. U. n. 1214 del 1934, di voler emettere la pronuncia di parificazione del Rendiconto

generale della Regione Toscana, relativo all'esercizio finanziario 2019, nelle componenti del Conto del bilancio, dello Stato patrimoniale e del Conto economico, ad esclusione del risultato di amministrazione, limitatamente alla mancata previsione del fondo perdite partecipate.

**Il Procuratore regionale**

*Acheropita Mondera*



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

