

Firenze, 21 luglio 2015 ore 10,30

Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana per il 2014

Cons. Paolo Peluffo

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. 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

Per quanto riguarda i costi complessivi e la ricerca di una organizzazione più efficiente della rete di agenzie ed enti strumentali, va segnalato qualche miglioramento sulla composizione del personale e le criticità organizzative dell'agenzia Arpat che manifesta tuttora una preponderanza numerica nel comparto. La consistenza 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.

La relazione ha tra l'altro avviato un approfondimento sulla gestione del diritto allo studio universitario affidato all'agenzia regionale Ardsu, che si trova a gestire una politica assai peculiare, frutto di una scelta specifica della regione Toscana in materia di alta formazione. 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.

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.

Più in generale, lo sforzo di riduzione dei cosiddetti "costi della politica" che investono anche il costo complessivo della macchina amministrativa appare assai rilevante. Il dato trova una sua manifestazione all'interno della "Strategia istituzionale" che si riduce sia in termini di stanziamenti (che passano da 376,1 milioni a 281,4) sia di 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 della strategia istituzionale 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.

Discorso a parte merita la questione delle società partecipate della Regione di cui parlerà ora la collega D'Ambrosio. Desidero solo informare in questa sede che, per quanto riguarda l'adempimento previsto dalla legge 23 dicembre 2014 n.190 in materia della presentazione di piani operativi di razionalizzazione, mentre si attende il completo adempimento da parte della Regione, 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.