CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO 2019

DOCUMENTO DI SINTESI

LUGLIO 2020

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019

DOCUMENTO DI SINTESI

LUGLIO 2020

Hanno collaborato:

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

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

***

SOMMARIO

***

	Pag.
DELIBERAZIONE	III
Allegato 1: Relazione sulla rappresentatività e regolarità dei dati e dei documenti contabili, ai fini della parifica del rendiconto 2019 della Regione Toscana	XV
Allegato 2: Metodologia per il campionamento delle operazioni ai fini di parifica del rendiconto della regione toscana per l'esercizio finanziario 2019	XXI
Allegato 3: Elenchi delle operazioni relative al riaccertamento ordinario dei residui 2019 selezionati e controllati	XXXI
PREMESSA	XLI
DOCUMENTO DI SINTESI	
Capitolo I - Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali: la situazione finanziaria delle regioni e gli effetti del controllo della Corte dei conti	3
Capitolo II - La programmazione regionale e il bilancio di previsione	9
Capitolo III - I saldi della finanza regionale e gli equilibri di bilancio	17
Capitolo IV - L'indebitamento della Regione Toscana	33
Capitolo V - Lo stato patrimoniale	43
Capitolo VI – La gestione sanitaria	45
Capitolo VII - I profili organizzativi e le partecipazioni della Regione	61
INDICE DELLA RELAZIONE E DEI GRAFICI	81

DELIBERAZIONE

Deliberazione n. 65/2020/**PARI**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
la
CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Toscana

composta dai magistrati

Cristina Zuccheretti	presidente
Nicola Bontempo	consigliere
Francesco Belsanti	consigliere
Vincenzo Del Regno	consigliere
Paolo Bertozzi	consigliere - relatore
Fabio Alpini	referendario - relatore
Rosaria Di Blasi	referendario
Anna Peta	referendario

nell'udienza mediante collegamenti da remoto del 24 luglio 2020 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dal decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con la legge 25 giugno 2020 n. 70, "*emergenza epidemiologica COVID-19*", ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2019;

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 regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

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

VISTO il decreto-legge 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 legge 7 dicembre 2012, n. 213 e in particolare l'art. 1, comma 5, che istituisce il giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione e dispone che alla decisione di parifica sia allegata una relazione con la 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 migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*", da ultimo modificato con decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, recante "*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*";

VISTO l'art. 107 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, che ha rinviato, per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, al 30 giugno 2020 e al 30 settembre 2020 i termini per l'approvazione del rendiconto 2019, rispettivamente da parte della Giunta e del Consiglio;

VISTA la legge regionale Toscana 7 gennaio 2015, n. 1, recante "*Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili*";

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*";

VISTO l'art. 85 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che al comma 3, lett. e) prevede lo svolgimento delle udienze e delle adunanze mediante collegamenti da remoto;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti 18 maggio 2020 (pubblicato sulla G.U. n. 131 del 22 maggio 2020), contenente "*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti*", che all'art. 3 prevede, tra l'altro, che i giudizi di parificazione possono svolgersi mediante collegamenti da remoto;

VISTA la proposta di legge regionale 18 maggio 2020, n. 28, con la quale è stata approvata la proposta di rendiconto generale ed i relativi allegati per l'esercizio finanziario 2019;

VISTA la nota 5 giugno 2020, n. 195703, con la quale l'Amministrazione regionale, ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il rendiconto generale (conto del bilancio, stato patrimoniale e conto economico) per l'esercizio finanziario 2019, ai fini del giudizio di parificazione;

VISTA la relazione del Collegio dei revisori, pervenuta in data 26 giugno 2020 e che si esprime con parere positivo sul rendiconto regionale;

CONSIDERATO che nell'adunanza in camera di consiglio del 6 luglio 2020 è stata approvata la bozza della relazione sul rendiconto 2019 trasmessa nella medesima data al Presidente della Regione al fine di consentire all'Amministrazione di formulare le proprie deduzioni;

VISTA la nota del 6 luglio 2020, con la quale è stato trasmesso al Procuratore regionale il documento riassuntivo dell'istruttoria compiuta sugli atti selezionati per le operazioni di parificazione;

VISTE le deduzioni scritte pervenute dall'Amministrazione con note del 13 luglio 2020;

CONSIDERATO che, ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2019, sono stati selezionati, attraverso un metodo di campionamento casuale stratificato, elaborato dalla Sezione, atti relativi ai residui attivi e passivi pregressi e di competenza, sottoposti a riaccertamento ordinario di cui alla delibera di Giunta del 20 marzo 2020, n. 426, al fine di verificare la loro esatta contabilizzazione, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.lgs n. 118/2011. Sono stati, inoltre, selezionati, con lo stesso metodo sopra descritto, atti di impegno di competenza, liquidati entro la chiusura dell'esercizio, al fine, anche in questo caso, di verificarne l'esatta contabilizzazione ai sensi dell'art. 56 del d.lgs. n. 118/2011 come definita dal paragrafo 5 dell'allegato 4/2;

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;

CONSIDERATI gli esiti del contraddittorio intervenuto con l'Amministrazione regionale nell'adunanza del 16 luglio 2020;

VISTA l'ordinanza 26 giugno 2020, n. 18, con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato l'adunanza per il giorno 24 luglio 2020, alle ore 10,30, mediante modalità di collegamento da remoto, in video conferenza, per deliberare in pubblica udienza sulla parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2019;

UDITI nella pubblica udienza del 24 luglio 2020 il consigliere Francesco Belsanti, il consigliere Paolo Bertozzi, il referendario Fabio Alpini ed il referendario Rosaria Di Blasi;

UDITO il pubblico ministero nella persona del Procuratore regionale, cons. Acheropita Rosaria Mondera, che ha concluso chiedendo la parificazione del rendiconto dell'esercizio 2019; ad eccezione del risultato di amministrazione limitatamente al mancato accantonamento del fondo perdite società partecipate.

UDITO, in rappresentanza della Regione, l'Assessore Vittorio Bugli;

RITENUTO in

FATTO

Con la nota n. 195703 del 5 giugno 2020 la Regione Toscana ha trasmesso a questa Sezione la proposta di legge n. 28 approvata dalla Giunta in data 18 maggio 2020 recante il "*Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019*", ai fini della resa del giudizio di parificazione previsto dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012. Le risultanze del rendiconto sono le seguenti:

CONTO DEL BILANCIO
GESTIONE DI COMPETENZA

Entrate	
Titolo I - Entrate correnti	8.812.011.137,62
Titolo II - Trasferimenti correnti	729.608.189,87
Titolo III - Entrate extratributarie	132.481.643,65
Totale entrate correnti	9.674.049.041,93
Rettifica +/-	0,00
Totale entrate correnti rettificate	**9.674.100.971,14**
Titolo IV - Entrate in conto capitale	311.297.106,84
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	148.552.541,80
Titolo VI – accensione di prestiti	157.627.575,68
Titolo VII – anticipazioni di tesoreria	0,00
Totale entrate in conto capitale	**617.477.224,32**
Rettifica +/-	0,00
Totale entrate in conto capitale rettificate	**617.477.224,32**
Titolo IX - Entrate per partite di giro	1.297.550.202,64
Rettifica +/-	0,00
Totale entrate per partite di giro rettificate	**1.297.550.202,64**
Totale delle entrate	**11.589.128.398,10**
Spese	
Titolo I - Spese correnti	9.088.189.329,19
Rettifica +/-	0,00
Totale spese correnti rettificate	**9.088.189.329,19**
Titolo II - Spese in conto capitale	575.817.192,81
Titolo III - spese per incremento attività finanziarie	145.721.526,14
Titolo IV – rimborso prestiti	180.324.990,85
Titolo V – anticipazioni di tesoreria	0,00
Rettifica +/-	0,00
Totale spese in conto capitale e rimborso prestiti rettificate	**901.863.709,80**
Titolo VII - Spese per partite di giro	1.297.550.642,64
Rettifica +/-	0,00
Totale spese per partite di giro rettificate	**1.297.550.642,64**
Totale spese	**11.287.603.681,63**

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)	**405.586.651,10**
Saldo della gestione in conto capitale = totale entrate in conto capitale rettificate - totale spese in conto capitale rettificate – spese per incremento attività finanziarie	**-104.061.494,63**
Saldo delle partite di giro rettificate	**-440,00**
Saldo finale comprese le partite di giro rettificate	**301.524.716,47**
Saldo finale al netto delle partite di giro rettificate	**301.525.156,47**

GESTIONE DI COMPETENZA – QUADRO ANALITICO 2019

Entrate	Riscossioni di competenza	Residui di competenza	Accertamenti
Titolo I - Entrate correnti	7.825.071.434,16	986.939.703,46	8.812.011.137,62
Titolo II - Trasferimenti correnti	550.696.234,95	178.911.954,92	729.608.189,87
Titolo III - Entrate extratributarie	101.545.596,40	30.936.047,25	132.481.643,65
Totale entrate correnti	**8.477.313.265,51**	**1.196.787.705,63**	**9.674.100.971,14**
Titolo IV - Entrate in conto capitale	130.775.083,88	180.522.022,96	311.297.106,84
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	124.466.750,15	24.085.791,65	148.552.541,80
Titolo VI - Accensione prestiti	157.627.575,68	0,00	157.627.575,68
Titolo VII - Anticipazioni di tesoreria	0	0,00	0
Totale entrate in conto capitale	**412.869.409,71**	**204.607.814,61**	**617.477.224,32**
Titolo IX - Partite di giro	1.288.043.794,84	9.506.407,80	1.297.550.202,64
Totale delle entrate	**10.178.226.470,06**	**1.410.901.928,04**	**11.589.128.398,10**

Spese	Pagamenti di competenza	Residui di competenza	Impegni
Titolo I - Spese correnti	**7.936.122.093,98**	**1.152.067.235,21**	**9.088.189.329,19**
Titolo II - Spese in conto capitale	357.088.769,26	218.728.423,55	575.817.192,81
Titolo III - Spese per incremento di attività finanziarie	127.721.526,14	18.000.000,00	145.721.526,14
Titolo IV - Rimborso prestiti	177.444.865,02	2.880.125,83	180.324.990,85
Titolo VI - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	0,00
Totale spese in conto capitale e rimborso prestiti	**662.255.160,42**	**239.608.549,38**	**901.863.709,80**
Titolo VII - Partite di giro	695.746.810,58	601.803.832,06	1.297.550.642,64
Totale spese	**9.294.124.064,98**	**1.993.479.616,65**	**11.287.603.681,63**

RESIDUI

Rimanenze al 31.12.2019

Residui attivi:

originati dalla competenza	1.410.901.928,04
originati da esercizi precedenti	2.690.267.203,80
Totale dei residui attivi al 31.12.2019 delle entrate	**4.101.169.131,84**

Residui passivi:

originati dalla competenza	1.993.479.616,65
originati da esercizi precedenti	2.810.937.495,41
Totale dei residui passivi al 31.12.2019 delle spese	**4.804.417.112,06**

GESTIONE DEI RESIDUI

RESIDUI ATTIVI:		
Residui iniziali		5.019.248.626,84
Residui rideterminati	(residui iniziali +/- riaccertamenti)	4.884.370.858,63
Minori residui attivi (a)		**134.877.768,21**
RESIDUI PASSIVI:		
Residui iniziali		5.542.244.046,18
Residui rideterminati	(residui iniziali - eliminazioni)	5.352.596.388,72
Minori residui passivi (b)		**189.647.657,46**
Risultato gestione residui (b-a)		**54.769.889,25**

GESTIONE DI CASSA

	Da rendiconto	Da SIOPE
Giacenza di cassa al 1.1.2019	382.240.477,71	382.240.477,71
Entrate - Riscossioni (competenza + residui)		
Titolo I - Entrate correnti	9.492.470.630,62	9.492.470.630,62
Titolo II- Trasferimenti correnti	835.609.213,54	835.609.213,54
Titolo III - Entrate extratributarie	123.851.504,40	123.851.504,40
Totale entrate correnti	**10.451.931.348,56**	**10.451.931.348,56**
Rettifica +/-	0,00	
Totale entrate correnti rettificate	**10.451.931.348,56**	**10.451.931.348,56**
Titolo IV - Entrate in conto capitale	333.557.006,65	333.557.006,65
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	125.436.172,50	125.436.172,50
Titolo VI – Accensione prestiti	157.627.575,68	157.627.575,68
Titolo VII – Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00
Totale entrate in conto capitale	**616.620.754,83**	**616.620.754,83**
Rettifica +/-	0,00	
Totale entrate in conto capitale rettificate	**616.620.754,83**	**616.620.754,83**
Titolo IX - Partite di giro	1.303.778.021,50	1.303.778.021,50
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale entrate per partite di giro rettificate	**1.303.778.021,50**	**1.303.778.021,50**
Totale delle entrate	**12.372.330.124,89**	**12.372.330.124,89**

Spese - Pagamenti (competenza + residui)	**Da rendiconto**	**Da SIOPE**
Titolo I - Spese correnti	9.168.633.617,79	9.168.633.617,79
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale spese correnti rettificate	**9.168.633.617,79**	**9.168.633.617,79**
Titolo II - Spese in conto capitale	540.751.257,95	540.751.257,95
Titolo III - Spese per incremento attività finanziarie	127.721.564,14	127.721.564,14
Titolo IV - Rimborso prestiti	177.444.865,02	177.444.865,02
Titolo V - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale spese in conto capitale e rimborso prestiti rettificate	**845.917.687,11**	**845.917.687,11**
Titolo VII - Partite di giro	1.821.231.653,39	1.821.231.653,39
Rettifica +/-	0,00	0,00
Totale spese per partite di giro rettificate	**1.821.231.653,39**	**1.821.231.653,39**
Totale generale spese	**11.835.782.958,29**	**11.835.782.958,29**
Giacenza di cassa al 31.12.2019	**918.787.644,31**	**918.787.644,31**

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)	**1.105.852.865,75**	**1.105.852.865,75**
Saldo della gestione in conto capitale = totale entrate in conto capitale rettificate - totale spese in conto capitale rettificate – spese per incremento attività finanziarie	**-51.852.067,26**	**-51.852.067,26**
Saldo delle partite di giro rettificate	**-517.453.631,89**	**-517.453.631,89**
Saldo finale comprese le partite di giro rettificate	**536.547.166,60**	**536.547.166,60**
Saldo finale al netto delle partite di giro rettificate	**1.054.000.798,49**	**1.054.000.798,49**

GESTIONE DI CASSA

	Da rendiconto		Da tesoriere
Giacenza di cassa al 1.1.2019	**382.240.477,71**		**382.240.477,71**
	da competenza	**da residui**	
Entrate - Riscossioni			
Titolo I - Entrate correnti	7.825.071.434,16	1.667.399.196,46	
Titolo II- Trasferimenti correnti	550.696.234,95	284.912.978,59	
Titolo III - Entrate extratributarie	101.545.596,40	22.305.908,00	
Totale entrate correnti	**8.477.313.265,51**	**1.974.618.083,05**	
Titolo IV - Entrate in conto capitale	130.775.083,88	202.781.922,77	
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	124.466.750,15	969.422,35	
Titolo VI - Accensione prestiti	157.627.575,68	0,00	
Titolo VII - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	
Totale entrate in conto capitale	**412.869.409,71**	**203.751.345,12**	
Titolo IX - Entrate per partite di giro	1.288.043.794,84	15.734.226,66	
Totale delle entrate	**10.178.226.470,06**	**2.194.103.654,83**	**12.372.330.124,89**
Spese – Pagamenti	**Da rendiconto**		**Da tesoriere**
	da competenza	**da residui**	
Titolo I - Spese correnti	**7.936.122.093,98**	**1.232.511.523,81**	
Titolo II - Spese in conto capitale	357.088.769,26	183.662.488,69	
Titolo III - Spese per incremento di attività finanziarie	127.721.526,14	38,00	
Titolo IV - Spese per rimborso di prestiti	177.444.865,02	0,00	
Titolo V - Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	
Totale spese in conto capitale	**662.255.160,42**	**183.662.526,69**	
Titolo VII - Spese per partite di giro	695.746.810,58	1.125.484.842,81	
Totale generale spese	**9.294.124.064,98**	**2.541.658.893,31**	**11.835.782.958,29**
Giacenza di cassa al 31.12.2019	**918.787.644,31**		**918.787.644,31**

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Giacenza di cassa Tesoreria regionale al 31.12.2019	918.787.644,31
Residui attivi al 31.12.2019	4.101.169.131,84
Residui passivi al 31.12.2019	4.804.417.112,06
Fondo Pluriennale Vincolato anni successivi	393.466.061,86
Disavanzo finanziario complessivo 2019	**-177.926.397,77**
Di cui:	
da gestione di competenza	301.524.716,47
da gestione dei residui	54.769.889,25
da risultato complessivo 2018(al netto del fondo pluriennale vincolato)	-476.156.198,27
saldo fondo pluriennale vincolato	-58.064.805,22

Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 (A)	**-177.926.397,77**
PARTE ACCANTONATA	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2019	488.690.314,72
Accantonamento residui perenti al 31 dicembre 2019	80.738.697,87
Fondo anticipazioni liquidità d.l. 35 del 2013 e successive modifiche	594.137.421,26
Fondo perdite società partecipate	-
Fondo contenzioso	4.748.911,00
Altri accantonamenti	22.203.186,72
Totale parte accantonata (B)	**1.190.518.531,57**
PARTE VINCOLATA	
Vincoli derivanti da leggi e principi contabili	86.997.658,95
Vincoli derivanti da trasferimenti	448.631.692,82
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	12.067.000,00
Altri vincoli	51.303.166,06
Totale parte vincolata (C)	**598.999.517,83**
Parte destinata agli investimenti (D)	**-**
Disavanzo sostanziale (A-B-C-D)	**-1.967.444.447,17**

STATO PATRIMONIALE

	Consistenza al 1.1.2019	Consistenza al 31.12.2019	Variazione
Attività:			
Crediti verso partecipanti	0,00	0,00	0
Immobilizzazioni	1.339.834.247,68	1.331.632.646,77	-8.201.600,91
Attivo circolante	5.452.354.868,74	4.949.111.088,46	-503.243.780,28
Ratei e risconti	342.036,06	554.175,69	212.139,63
Totale attività (A)	**6.792.531.152,48**	**6.281.297.910,92**	**-511.233.241,56**
Passività:			**0**
Patrimonio netto	-1.712.301.813,87	-1.405.366.026,88	306.935.786,99
Fondi per rischi ed oneri	23.716.658,41	8.952.097,72	-14.764.560,69
T.F.R.	0,00	0,00	0
Debiti	7.555.064.731,51	6.769.164.423,79	-785.900.307,72
Ratei, risconti e contributi agli investimenti	926.051.576,43	908.547.416,29	-17.504.160,14
Totale passività (B)	**6.792.531.152,48**	**6.281.297.910,92**	**-511.233.241,56**
Conti d'ordine	2.281.253.278,95	8.193.820.260,14	5.912.566.981,19

CONTO ECONOMICO

A) Componenti positive della gestione	9.960.422.976,94
B) Componenti negative della gestione	9.646.168.649,12
Differenza tra comp. positive e negative della gestione (A-B)	314.254.327,82
C) Proventi ed oneri finanziari	-57.949.562,13
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	-14.278.805,59
E) Proventi ed oneri straordinari	83.227.424,31
Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)	325.253.384,41
Imposte	10.415.239,36
Risultato dell'esercizio	**314.838.145,05**

CONSIDERATO in

DIRITTO

Il giudizio di parificazione che la Sezione di controllo è chiamata a svolgere, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha ad oggetto l'accertamento della regolarità del rendiconto generale della Regione secondo parametri costituzionali di equilibrio e di coordinamento della finanza pubblica, nonché delle leggi statali e regionali di contabilità e bilancio richiamate in premessa, con particolare riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ai principi contabili allegati.

La proposta di legge recante il rendiconto generale della Regione è stata approvata entro i termini di legge prorogati dall'art. 107 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 e trasmessa alla Sezione completa di tutti gli allegati conformi ai modelli ministeriali.

I controlli effettuati sulla documentazione trasmessa e su quella successivamente acquisita in corso di istruttoria hanno attestato:

- la generale attendibilità della gestione dell'esercizio, sulla base della verifica a campione di titoli di entrata e di spesa in ordine ai quali non sono state riscontrate irregolarità;
- il rispetto dei limiti autorizzatori delle previsioni di spesa definitive di competenza e di cassa stabiliti dalla legge di bilancio e dalle successive variazioni;
- il rispetto del limite di indebitamento complessivo stabilito dall'art. 62, comma 6, del decreto legislativo n. 118/2011;
- il conseguimento del saldo di finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (pareggio di bilancio);
- il rispetto degli ulteriori obiettivi o limiti di spesa richiesta dalle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica.

Si conferma, inoltre, il sostanziale rispetto degli equilibri di bilancio stabiliti dall'art. 40 del decreto legislativo n. 118/2011, nonostante l'errata rappresentazione fornitane nel prospetto allegato allo schema di rendiconto a causa della scorretta aggregazione della posta contabile riferita all'anticipazione di liquidità ottenuta ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e che tuttavia la Regione, come dichiarato in istruttoria, intende rettificare in sede di approvazione consiliare.

La verifica della composizione del risultato di amministrazione ha rivelato il mancato accantonamento della quota relativa al fondo per le perdite delle società partecipate.
La Sezione rileva al riguardo che la necessità di tale accantonamento è espressamente stabilita dall'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 75 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) ove si prevede che "*nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, 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".
A fronte delle perdite prodotte dalle società partecipate e già registrate dai rispettivi bilanci alla chiusura dell'esercizio 2019 l'accantonamento doveva essere pari almeno a 13.874.708,21 euro. Tale omissione ha comportato una errata quantificazione del risultato di amministrazione, determinando una indebita riduzione del disavanzo emerso a fine esercizio in misura pari alla quota non accantonata.
Si precisa, infine, che l'inserimento nel bilancio di previsione 2020-2022 di un maggiore stanziamento di spesa corrispondente all'importo del fondo da accantonare nell'esercizio 2020 (al netto di eventuali ulteriori perdite societarie), non esclude l'irregolarità rilevata sul rendiconto 2019 oggetto del presente giudizio.

Ulteriori e più articolate osservazioni in merito alla complessiva attività di gestione sono riportate nella relazione sul rendiconto allegata alla presente decisione, ai sensi dell'art. 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

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 2019, nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico, ad eccezione del risultato di amministrazione limitatamente al mancato accantonamento del fondo perdite società partecipate.

APPROVA

l'annessa Relazione, elaborata ai sensi dell'art. 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 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 e al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Così deciso in Camera di consiglio da remoto in data 24 luglio 2020.

Gli Estensori
Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Cristina Zuccheretti
(firmato digitalmente)

Fabio Alpini
(firmato digitalmente)

Il segretario di Udienza
Mariano Palumbo

La decisione è stata depositata in Segreteria in data 24 luglio 2020 da

Il funzionario preposto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)

RELAZIONE SULLA RAPPRESENTATIVITÀ E REGOLARITÀ DEI DATI E DEI DOCUMENTI CONTABILI, AI FINI DELLA PARIFICA DEL RENDICONTO 2019 DELLA REGIONE TOSCANA

Sommario: 1. Premessa - 2. Aspetti metodologici e procedurali - 3. Risultati dell'analisi

Premessa

Ai fini della parifica del rendiconto della regione Toscana per il 2019, la Sezione ha deciso di procedere ad una verifica della "rappresentatività" dei dati e delle informazioni risultanti dal rendiconto stesso[1].

La verifica intende asseverare che i dati esposti nel rendiconto siano una trasposizione di fatti gestionali effettivi, effettuata in conformità alle procedure amministrative e contabili in vigore, e che i documenti contabili siano stati elaborati in conformità alle regole relative alla loro formazione.

Tale aspetto del controllo successivo, rientrante nelle competenze della Corte già previste dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, è stato oggetto di applicazione nelle precedenti attività di referto svolte dalla Sezione, nel corso degli anni precedenti, a partire dal 2004, primo anno di applicazione della normativa richiamata. Per ragioni di economicità e di tempi, l'analisi non poteva essere svolta sull'intero universo delle operazioni contabili, e si è, perciò, sempre indirizzata solo su un numero limitato di operazioni, svolgendosi con modalità definite d'intesa con la Regione. Nel corso degli anni l'analisi è stata ampliata, con l'intendimento di allargare ed approfondirne lo spettro per accrescere la disponibilità di elementi idonei a migliorare la trasparenza e la leggibilità, sotto il profilo contabile, dei fenomeni gestionali.

Con l'entrata in vigore del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, in l. n. 213/2012, il suddetto controllo ha assunto un'importanza ancora maggiore rispetto al passato, dato

[1] Il rendiconto della gestione 2019 è stato approvato dalla Giunta il 18 maggio 2020 ed inviato al Consiglio come proposta di legge n. 28.

che l'art. 1, comma 5, della norma citata afferma che il rendiconto generale della Regione è parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, con specifico richiamo agli articoli 39, 40 e 41 del T.U. n. 1214/1934. Si è reso necessario, quindi, affinare ulteriormente la tecnica di campionamento degli atti da richiedere all'Amministrazione Regionale, nonché esaminarne un numero maggiore, allo scopo di avvicinare quanto più possibile l'attività di controllo in questione ad una vera e propria attività di parifica del rendiconto. Inoltre, la Sezione ha, da tempo, concordato con la Regione un collegamento al sistema di contabilità che ha garantito, anche per il 2019, la piena accessibilità diretta ai dati.
Occorre anche tenere conto che la Sezione procede annualmente alla verifica dell'operatività del controllo interno di regolarità amministrativa e delle caratteristiche del sistema informativo-contabile. Ciò, infatti, consente di disporre di importanti elementi per apprezzare l'adeguatezza del contesto organizzativo, elemento necessario, anche se non sufficiente, a salvaguardare il rispetto delle regole e norme contabili.
Questo esame, di cui si dà conto anche nella relazione che sarà allegata alla decisione di parifica, ha evidenziato la permanenza di modalità di controllo amministrativo e di un sistema contabile in grado di rispondere con efficacia all'esigenza di fornire idonee assicurazioni, sia sotto il profilo procedurale sia sostanziale, circa un positivo livello di affidabilità dei conti regionali.

Selezione degli atti

Con le stesse metodologie e tecniche di analisi utilizzate negli anni precedenti, l'indagine sulla "rappresentatività" dei dati del rendiconto 2019 ha riguardato, in primo luogo, gli accertamenti e gli impegni riferiti ai residui contabilizzati a seguito del riaccertamento ordinario di cui alla delibera di Giunta del 20 marzo 2020, n. 426.
Le finalità della scelta operata sono relative alla verifica della corretta applicazione dell'art. 3, comma 4 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come integrato e corretto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno e con la presidenza del Consiglio dei Ministri, del 1 dicembre 2015 che recita: "*Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le*

ragioni del loro mantenimento. Possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili. La reimputazione degli impegni è effettuata incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate. La costituzione del fondo pluriennale vincolato non è effettuata in caso di reimputazione contestuale di entrate e di spese. Le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e agli stanziamenti correlati, dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente, necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese riaccertate, sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. Al termine delle procedure di riaccertamento non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate".

La norma sopra citata è integrata dalle disposizioni contenute nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011) che al punto 9.1, ispirandosi al principio generale della prudenza, individua gli obiettivi e le regole di tale operazione e i criteri di mantenimento delle poste residuali in bilancio. In tale logica, la ricognizione dei residui attivi e passivi è diretta alla verifica di quattro elementi, enucleati dal suddetto principio contabile, sostanzialmente costituiti:

dalla verifica della fondatezza giuridica dei crediti accertati e della loro esigibilità;

dall'affidabilità della scadenza dell'obbligazione prevista in occasione dell'accertamento o dell'impegno;

dal permanere delle posizioni debitorie effettive degli impegni assunti;

dalla corretta classificazione e imputazione dei crediti e dei debiti in bilancio.

L'indagine sulla "rappresentatività" dei dati del rendiconto 2019 ha riguardato, infine, atti di impegno del 2019 liquidati entro la chiusura dell'esercizio.

In quest'ultimo caso, le finalità della scelta operata sono relative alla verifica della corretta applicazione dell'art. 56 del d.lgs. n. 118/2011 come modificato dal d.lgs. n. 126/2014. La verifica ha posto particolare attenzione all'esatta contabilizzazione degli impegni, come prevede il paragrafo 5.1 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 e alla corretta applicazione delle specifiche previsioni dei paragrafi 5.2 e 5.3 dell'allegato.

Poste queste scelte preliminari, la Sezione ha verificato un campione di atti di accertamento e di impegno sottoposti a riaccertamento ordinario, come da delibera di Giunta regionale sopra citata e un campione di atti di impegno di competenza liquidati entro la chiusura dell'esercizio 2019.

La metodologia di campionamento è esposta nell'allegato 2; l'allegato 3 riporta gli elenchi degli atti esaminati.

Una volta selezionato, nei termini di cui sopra, il campione di atti da analizzare, la verifica ha riguardato, sotto il profilo della regolarità contabile, l'attività della Regione Toscana relativa al riaccertamento ordinario e alla gestione degli impegni di spesa, nel rispetto delle norme sopra riportate e del princìpio contabile generale della competenza finanziaria, ai quali fa rinvio l'art. 25, comma 1, della l.r. n. 1/2015, legge recante le nuove disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e di relative procedure contabili.

Risultati dell'analisi

Nel complesso, la verifica ha messo in luce che l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese risultano conseguenti a formali atti regolarmente assunti negli esercizi di provenienza; inoltre, l'attività di controllo esercitata dalla Sezione e descritta nelle premesse non ha fatto emergere alcuna irregolarità, con particolare riferimento agli aspetti relativi alla verifica della fondatezza giuridica dei crediti accertati e della loro esigibilità, alla verifica dell'affidabilità della scadenza dell'obbligazione prevista in occasione dell'accertamento o dell'impegno, alla verifica della permanenza delle posizioni debitorie effettive degli impegni assunti e alla verifica della corretta classificazione e imputazione dei crediti e dei debiti in bilancio.

Risulta, dunque, rispettata la normativa applicabile nei casi di specie, costituita dall'art. 3, comma 4 e dall'art. 56 del d.lgs. n. 118/2011, nonché dall'allegato 4/2 dello stesso decreto legislativo, con particolare riferimento al punto 2, contenente il principio contabile generale della competenza finanziaria.

In generale, con la ragionevole certezza desumibile dagli esiti dell'esame condotto sul contesto organizzativo dei controlli e sul sistema informativo-contabile, nonché dai risultati dell'indagine effettuata in merito alle operazioni relative al riaccertamento ordinario dei

residui attivi e passivi e dagli impegni risultanti dal rendiconto 2019, si può affermare che i dati contabili e lo stesso documento di rendiconto possano essere considerati attendibili.

METODOLOGIA PER IL CAMPIONAMENTO DELLE OPERAZIONI AI FINI DI PARIFICA DEL RENDICONTO DELLA REGIONE TOSCANA PER L'E.F. 2019

La Sezione di controllo per la Toscana ha individuato le tipologie di operazioni da considerare ai fini della parifica del rendiconto della Regione Toscana per l'e.f. 2019, ed ha stabilito la metodologia per il campionamento degli atti da sottoporre a verifica diretta.

La Sezione ha deciso, in particolare, di sottoporre a controllo un campione di 40 atti, di cui 30 riferiti a residui attivi e passivi pregressi e di competenza (sottoposti al riaccertamento ordinario effettuato con delibera di Giunta del 20 marzo 2020, n. 426) e 10 atti di impegno del 2019 liquidati entro la chiusura dell'esercizio.

Sono state utilizzate congiuntamente due tecniche di estrazione: la prima riferita ad un metodo di campionamento casuale, la seconda consistente in un criterio di scelta ragionata anche in relazione alle criticità riscontrate in sede di analisi dei dati di bilancio.

La scelta casuale ha riguardato i residui attivi e passivi, considerando distintamente gli accertamenti e gli impegni cancellati da quelli mantenuti a residuo e gli impegni di competenza 2019 liquidati in corso d'anno. Per le somme reimputate agli esercizi successivi al 2019 a seguito del riaccertamento di cui alla delibera citata si è optato per il criterio di selezione basato sulla scelta ragionata.

I successivi paragrafi forniscono il dettaglio dell'operazione eseguita.

RESIDUI ATTIVI

1) Verifica della corretta contabilizzazione e imputazione dei residui attivi mediante campionamento casuale.

La campionatura casuale è stata effettuata individuando in via preliminare il numero complessivo degli atti da richiedere: 10 atti, di cui 5 mantenuti a residuo e 5 atti cancellati, per entrambe le tipologie sono stati scelti 3 atti derivanti dalla competenza e 2 dai residui pregressi.

La popolazione è costituita distintamente per ogni serie dagli atti di accertamento posti in ordine cronologico in base al numero di accertamento dal più vetusto al più recente.
Stabilite la dimensione e la distribuzione del campione, i singoli atti esaminati sono stati individuati secondo un "passo di campionamento", come di seguito specificato.

Per gli accertamenti mantenuti a residuo:

a) n. 3 atti derivanti dalla competenza**:** la popolazione complessiva è pari a 2.133 atti di accertamento esclusi quelli con importo pari a 0. Il passo di campionamento calcolato è 711 (popolazione/n. atti da richiedere 2.133/3=711). L'estrazione del primo atto è stata effettuata in maniera casuale. Il primo atto estratto è quello alla posizione n. 107 della lista degli atti di accertamento. Gli atti successivi sono stati individuati in base al passo indicato;

b) n. 2 atti per gli accertamenti mantenuti a residuo derivanti dagli esercizi pregressi: la popolazione complessiva è pari a 4.601 atti di accertamento esclusi quelli con importo pari a 0. Il passo di campionamento calcolato è pari a 2.300 (popolazione/n. atti da richiedere 4.601/2=2.300 arrotondato per difetto). L'estrazione del primo atto è stata effettuata in maniera casuale (il primo atto estratto è quello alla posizione n. 228), mentre gli atti successivi sono stati individuati in base al passo indicato;

Per gli accertamenti cancellati o insussistenti:

c) n. 3 atti per gli accertamenti cancellati derivanti dalla competenza: la popolazione complessiva è di 206 atti di accertamento esclusi quelli con importo pari a zero. Il passo di campionamento calcolato è di 69 (popolazione/numero degli atti da richiedere: 206/3=69 arrotondato per eccesso). La posizione del primo atto estratto, sempre in maniera casuale, è 51 ed i successivi atti sono stati individuati in base al passo sopra indicato;

d) n. 2 atti per gli accertamenti cancellati derivanti dai residui pregressi**:** la popolazione è pari a 747 atti di accertamento, esclusi quelli con importo pari a zero. Il passo di campionamento risulta pari a 373 (popolazione/numero degli atti da richiedere: 747/2=373 arrotondamento per difetto). La posizione del primo atto, estratta casualmente, è la n. 82, mentre per l'atto successivo è stato utilizzato il passo già indicato.

Lo schema che segue riporta sinteticamente quanto esposto.

Tipologia		Criterio	Popolazione*	Importo complessivo atti selezionati	Importo complessivo popolazione
a	Accertamenti mantenuti a residuo derivanti dalla competenza	Estrazione casuale di n. 3 con passo 711	2.133	4.972,57	1.410.849.998,83
b	Accertamenti mantenuti a residuo derivanti dagli esercizi pregressi	Estrazione casuale di n. 2 atti con passo 2.300	4.601	1.565.627,71	2.690.267.203,80
c	Accertamenti cancellati derivanti dalla competenza	Estrazione casuale di n. 3 atti con passo 69	206	912.467,23	20.359.750,91
d	Accertamenti cancellati derivanti dai residui pregressi	Estrazione casuale di n. 2 atti con passo 373	747	113.443,91	35.629.741,62

*Numero complessivo di atti con importo diverso 0.

2) Verifica della corretta reimputazione degli accertamenti agli esercizi successivi il 2019 mediante scelta ragionata

e) La selezione è stata effettuata sugli accertamenti reimputati agli esercizi successivi al 2019 sulla base della citata delibera di riaccertamento dei residui. Sono stati scelti complessivamente 5 atti, tutti relativi a trasferimenti correnti, tra i quali sono stati individuati i due accertamenti di maggior importo allocati su differenti capitoli di entrata unitamente a tre atti di accertamento, la cui reimputazione non sembra essere correlata alla medesima operazione in spesa.

Lo schema che segue sintetizza quanto indicato.

Tipologia	Criterio	Importo totale atti selezionati/euro	Importo complessivo/euro
Accertamenti reimputati agli esercizi successivi	n. 2 atti di maggior importo	26.445.584,06	190.009.650,53
	n. 3 atti di accertamento reimputati non correlati alla spesa	767.391,48	

RESIDUI PASSIVI

1) Verifica della corretta contabilizzazione e imputazione dei residui passivi mediante campionamento casuale

Analogamente per i residui passivi è stato previsto il campionamento casuale di 10 atti di impegno, ugualmente suddivisi tra mantenuti a residuo e insussistenti. Per entrambe le categorie sono stati selezionati 3 impegni derivanti dalla competenza e 2 dai residui pregressi.

La popolazione è costituita per ciascuna serie dagli atti di impegno distribuiti in ordine cronologico dal più vetusto al più recente. Stabilite la dimensione e la distribuzione del

campione, i singoli atti esaminati sono stati individuati secondo un "passo di campionamento".

a) n. 3 atti di impegno mantenuti a residuo derivanti dalla competenza**:** la popolazione complessiva è pari a 5.966 atti di impegno esclusi quelli con importo pari a 0. Il passo di campionamento calcolato è pari 1.989 (calcolo passo: popolazione/numero degli atti da richiedere: 5.966/3=1.989 - arrotondato per eccesso). L'estrazione del primo atto è stata effettuata in modo casuale (n. 292 della lista degli impegni, che costituisce la posizione del primo atto estratto). I rimanenti atti sono stati selezionati in base al passo indicato;

b) n. 2 atti di impegno mantenuti a residuo derivanti dagli esercizi pregressi: la popolazione complessiva è pari a 4.293 atti di impegno esclusi quelli con importo pari a 0. Il passo di campionamento calcolato è pari a 2.146 (popolazione/n. atti da richiedere 4.293/2=2.146 arrotondato per difetto). L'estrazione del primo atto è stata, ancora una volta, effettuata in maniera casuale (n. 125 della lista già citata, che rappresenta la posizione del primo atto estratto), mentre il successivo è stato selezionato in base al passo.

Per gli impegni cancellati o insussistenti:

c) n. 3 atti di impegno cancellati derivanti dalla competenza: la popolazione complessiva è pari a 1.827 escluso gli atti di impegno con importo a 0. Il passo di campionamento calcolato è pari a 609 (popolazione/n. atti da richiedere 1.827/3=609). L'estrazione del primo atto è stata eseguita casualmente (n. 351, che rappresenta la posizione del primo atto), mentre gli atti seguenti sono stati selezionati in base al passo;

d) n. 2 atti di impegno cancellati derivanti dai residui passivi pregressi: la popolazione complessiva è di 912 unità esclusi gli atti di impegno con importo 0. Il passo di campionamento è 456 (popolazione/n. atti da richiedere 912/2= 456). L'estrazione del primo atto è stata in maniera casuale (n. 14, che rappresenta la posizione del primo atto estratto), mentre il successivo è stato selezionato in base al passo.

Lo schema che segue riporta sinteticamente quanto esposto.

	Tipologia	Criterio	Popolazione*	Importo complessivo atti selezionati	Importo complessivo popolazione
a	Impegni mantenuti a residuo derivanti dalla competenza	Estrazione casuale di n. 3 atti con passo 1.989	5.966	43.272.774,53	1.993.479.616,65
b	Impegni mantenuti a residuo derivanti dagli esercizi pregressi	Estrazione casuale di n. 2 atti con passo 2.146	4.293	31.554.418,15	2.810.937.459,41
c	Impegni insussistenti o cancellati derivanti dalla competenza	Estrazione casuale di n. 3 atti con passo 609	1.827	255.531,12	31.951.323.78
d	Impegni insussistenti o cancellati derivanti residui passivi pregressi	Estrazione casuale di n. 2 atti con passo 456	912	9.890.912,38	53.635.395,22

*Numero complessivo di atti con importo diverso 0.

2) Verifica della corretta reimputazione degli impegni agli esercizi successivi il 2019 mediante scelta ragionata

La scelta ragionata è stata effettuata sugli impegni di spesa reimputati agli esercizi successivi al 2019 elencati nella delibera di Giunta n. 426/2020 relativa al riaccertamento dei residui. La selezione ha riguardato complessivamente 5 atti, tutti relativi alla spesa corrente, tra i quali sono stati scelti i due impegni di spesa di maggior importo di natura non vincolata (appartenenti a capitoli diversi), mentre i restanti atti (3) si riferiscono ad impegni, sempre afferenti il titolo I, relativi a prestazioni di servizio o alla concessione di contributi.

Lo schema che segue sintetizza quanto indicato.

Tipologia	Criterio	Importo totale atti selezionati/euro	Importo complessivo/euro
Impegni reimputati agli esercizi successivi	n. 2 atti di maggior importo	1.045.635,58	368.426.885,67
	n. 3 atti di parte corrente (titolo I – liberi o vincolati) relativi a prestazione di servizi o concessione di contributi ad altri enti	1.776.942,44	

3) Verifica della corretta contabilizzazione degli impegni di spesa di competenza liquidati entro la chiusura dell'esercizio (10 atti)

La scelta casuale è stata eseguita sugli impegni di spesa di competenza 2019, liquidati nel corso dell'anno. Sono stati estratti 10 atti. La popolazione complessiva è pari a 7.983 unità esclusi quelli con importo a 0. Il passo di campionamento calcolato è pari a 798 (popolazione/n. atti da richiedere 7.983/10=798 arrotondato per difetto). L'estrazione del primo atto è stata eseguita casualmente al n. 109, che rappresenta la posizione del primo atto, mentre gli atti i seguenti sono stati selezionati in base al passo calcolato come sopra indicato.

Lo schema che segue riepiloga le informazioni relative alla selezione.

Tipologia	Criterio	Popolazione*	Importo complessivo atti selezionati	Importo complessivo popolazione
Impegni 2019 liquidati entro la chiusura dell'esercizio	Estrazione casuale di n. 10 atti con passo 798	7.983	518.780,66	9.294.124.064,985

*Numero complessivo di atti con importo diverso 0.

Lo schema che segue riporta sinteticamente quanto esposto.

	Tipologia	Criterio	Popolazione*	Importo complessivo atti selezionati	Importo complessivo popolazione
a	Impegni mantenuti a residuo derivanti dalla competenza	Estrazione casuale di n. 3 atti con passo 1.989	5.966	43.272.774,53	1.993.479.616,65
b	Impegni mantenuti a residuo derivanti dagli esercizi pregressi	Estrazione casuale di n. 2 atti con passo 2.146	4.293	31.554.418,15	2.810.937.459,41
c	Impegni insussistenti o cancellati derivanti dalla competenza	Estrazione casuale di n. 3 atti con passo 609	1.827	255.531,12	31.951.323.78
d	Impegni insussistenti o cancellati derivanti residui passivi pregressi	Estrazione casuale di n. 2 atti con passo 456	912	9.890.912,38	53.635.395,22

*Numero complessivo di atti con importo diverso 0.

4) Verifica della corretta reimputazione degli impegni agli esercizi successivi il 2019 mediante scelta ragionata

La scelta ragionata è stata effettuata sugli impegni di spesa reimputati agli esercizi successivi al 2019 elencati nella delibera di Giunta n. 426/2020 relativa al riaccertamento dei residui. La selezione ha riguardato complessivamente 5 atti, tutti relativi alla spesa corrente, tra i quali sono stati scelti i due impegni di spesa di maggior importo di natura non vincolata (appartenenti a capitoli diversi), mentre i restanti atti (3) si riferiscono ad impegni, sempre afferenti il titolo I, relativi a prestazioni di servizio o alla concessione di contributi.
Lo schema che segue sintetizza quanto indicato.

Tipologia	Criterio	Importo totale atti selezionati/euro	Importo complessivo/euro
Impegni reimputati agli esercizi successivi	n. 2 atti di maggior importo	1.045.635,58	368.426.885,67
	n. 3 atti di parte corrente (titolo I – liberi o vincolati) relativi a prestazione di servizi o concessione di contributi ad altri enti	1.776.942,44	

5) Verifica della corretta contabilizzazione degli impegni di spesa di competenza liquidati entro la chiusura dell'esercizio (10 atti)

La scelta casuale è stata eseguita sugli impegni di spesa di competenza 2019, liquidati nel corso dell'anno. Sono stati estratti 10 atti. La popolazione complessiva è pari a 7.983 unità esclusi quelli con importo a 0. Il passo di campionamento calcolato è pari a 798 (popolazione/n. atti da richiedere 7.983/10=798 arrotondato per difetto). L'estrazione del primo atto è stata eseguita casualmente al n. 109, che rappresenta la posizione del primo

atto, mentre gli atti i seguenti sono stati selezionati in base al passo calcolato come sopra indicato.

Lo schema che segue riepiloga le informazioni relative alla selezione.

Tipologia	Criterio	Popolazione*	Importo complessivo atti selezionati	Importo complessivo popolazione
Impegni 2019 liquidati entro la chiusura dell'esercizio	Estrazione casuale di n. 10 atti con passo 798	7.983	518.780,66	9.294.124.064,985

*Numero complessivo di atti con importo diverso 0.

Allegato 3

ELENCHI DELLE OPERAZIONI RELATIVE AL RIACCERTAMENTO ORDINARIO DEI RESIDUI 2019 SELEZIONATI E CONTROLLATI

ALLEGATO 3

RIEPILOGO ATTI SELEZIONATI

TOTALE n. 40 atti (residui attivi n. 15; residui passivi n. 15; impegni di competenza liquidati nel 2019 n. 10)

RESIDUI ATTIVI - 15 atti di cui 10 atti selezionati con campionamento casuale (punto 1) , 5 atti mediante scelta ragionata (punto 2).

1) Campionamento casuale -10 atti, di cui 5 mantenuti a residuo e 5 atti cancellati.

Elenco accertamenti mantenuti a residuo (5 atti):

a) accertamenti mantenuti a residuo derivanti dalla competenza (3 atti)

Numero accertamento	Anno Accertamento	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Quota imputaz. 2020	Quota imputaz. 2021	Quota imputaz. 2022	Quota imputaz. Oltre	Residuo da mantenere al 31/12/2019
262	2019	l.r. 67/93 - diritto fisso per iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea	3.959,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.959,00
2264	2019	Veronesi Consuelo - spese per iscrizione a ruolo.	13,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,57
4079	2019	Spese istruttoria su recupero impresa cancellata Livorno motors di Butnariu Stefan	1.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.000,00

b) accertamenti mantenuti a residuo derivanti dagli esercizi pregressi (2 atti)

Numero Accertamento	Anno Accertamento	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2019
2169	2009	Ministero degli Affari esteri progetto SEENET II una rete di cooperazione transnazionale tra Italia e sud est Europa cofinanziamento ministero affari esteri - realizzaz. progetti cofinanziati dal m.a.e. - l.r.17/1999	1.556.628,61	0,00	1.556.628,61
1853	2016	Dierre sas di Biagi Roberto e c. - bando piccoli prestiti di emergenza alle microimprese (pem) approvato con dd n. 5101 del 2013 - decreto revoca e recupero - quota capitale	8.999,10	0,00	8.999,10

Elenco accertamenti cancellati o insussistenti (5 atti)

c) accertamenti cancellati o insussistenti derivanti dalla competenza (3 atti)

Numero Capitolo	Descrizione capitolo	Numero accertamento	Anno	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Quota imputaz. 2020	Quota imputaz. 2021	Quota imputaz. 2022	Quota imputaz. Oltre	Residuo da mantenere al 31/12/2019
21236	Pc Italia-Francia marittimo 2014-2020 - entrate ue a fronte di spese correnti	990	2019	Commissione europea Pc Ifm 2014-2020 - entrate Ue– allineamento impegnato 2019 - circolare prot. n. 305395 del 07/06/2018.	22.469.569,71	821.120,07	5.372.213,42	0,00	0,00	0,00	16.276.236,22
21282	Progetto prisma - pc Italia Francia marittimo - entrata corrente quota ue (85)	3500	2019	Pc Ifm 2014-2020 - progetto prisma med - autorizzazione alla missione del dirigente Fabio Fabbri - dal 19/09/2019 al 21/09/2019 - Alghero quota FESR (85%) cup d91g17000090007	579,96	173,52	0,00	0,00	0,00	0,00	406,44
42260	Trasferimenti dello stato per iv e vi programma attuativo per la sicurezza stradale	5735	2019	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti trasferimenti dello stato per I e VI programma attuativo per la sicurezza stradale - l. 144/1999 art.32	328.443,82	91.173,64	53.153,62	0,00	0,00	0,00	184.116,56

d) accertamenti cancellati derivanti dai residui pregressi (2 atti)

Numero Capitolo	Descrizione capitolo	Numero Accertamento	Anno Accertamento	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente-	Residuo da mantenere al 31/12/2019
32049	Interessi attivi su ritardati incassi anche a seguito di recuperi, revoche contributi e altre provvidenze	46	2006	Interessi per iscrizione a ruolo - tessitura Morena Amalio	3.443,91	3.443,91	0,00
22294	Fondi ministeriali per progetto di sviluppo di un modello di cartella paziente integrata	2106	2009	Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali * fondi per progetto di sviluppo modello cartella paziente integrata - accordo 12/11/2008	110.000,00	110.000,00	0,00

2) Scelta ragionata – 5 atti di accertamento - Verifica della corretta reimputazione degli accertamenti agli esercizi successivi il 2019 relativi a trasferimenti correnti – 2 atti di importo maggiore- 3 atti di accertamento, la cui reimputazione non sembra correlata alla medesima operazione in spesa (3 atti)

Accertamenti di maggiore importo (2 atti)

Anno Accertamento	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Quota imputaz. 2020	Quota imputaz. 2021	Quota imputaz. 2022	Quota imputaz. Oltre	Residuo da mantenere al 31/12/2019	Totale reimputato
2019	Commissione Europea POR FSE 2014/2020 allineamento all'impegnato 2019 - riferimento circolare prot. n. 305395 del 07/06/2018	72.896.557,26	1.362.781,24	15.599.345,03	6.078,80	0,00	0,00	55.928.352,19	15.605.423,83
2019	Ministero dell'economia e delle finanze POR FSE 2014/2020 allineamento all'impegnato 2019 - riferimento circolare prot. n. 305395 del 07/06/2018	50.904.149,27	941.462,92	10.835.986,53	4.173,70	0,00	0,00	39.122.526,12	10.840.160,23

Accertamenti non correlati alla spesa (3 atti)

Numero Capitolo	Descrizione capitolo	N. accer.to	Anno Accer.to	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Quota imputaz. 2020	Quota imputaz. 2021	Quota imputaz. 2022	Residuoda mantenere al 31/12/2019	Totale reimputato
22270	Fondi politiche per la famiglia	2404	2019	Ministero del lavoro e delle politiche sociali* - protocollo di intesa tra R.T. e Min. lavoro firmato in data 8.03.2018 - attuazione del programma nazionale pippi 2018 2020 pippi 7	40.000,00	0,00	40.000,00	0,00	0,00	0,00	40.000,00
22483	accordo di programma per il sostegno allo svolgimento di attività di interesse generale da parte del terzo settore	4524	2019	Avviso pubblico per la concessione a soggetti del terzo settore di contributi in ambito sociale – anno 2018 di cui al d.d. 8524/2018 – assegnazione parziale finanziamenti, accertamento e contestuale impegno di spesa	355.397,71	0,00	355.397,71	0,00	0,00	0,00	355.397,71
22502	- Po I Fead progetto per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora - quota cofinanziamento Ue	5705	2019	Progetto "Rete regionale inclusione senza dimora" Cup d71h6000110007 di cui alla convenzione av4-2016 tos: accertamento, impegno e contestuale liquidazione anticipo	371.993,77	0,00	371.993,77	0,00	0,00	0,00	371.993,77

RESIDUI PASSIVI – 15 atti di cui 10 atti selezionati con campionamento casuale (punto 1) , 5 atti mediante scelta ragionata (punto 2).

1) Campionamento casuale 10 atti, di cui 5 mantenuti a residuo e 5 atti cancellati

Elenco degli impegni mantenuti a residuo (5 atti):

a) impegni mantenuti a residuo derivanti dalla competenza (3 atti)

Num. Impegno	Anno. Impegno	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Quota imputaz. 2020	Quota imputaz. 2021	Quota imputaz. 2022	Quota imputaz. Oltre	Residuo da mantenere al 31/12/2019
847	2019	Approvazione contratto di servizio per il trasporto pubb. ferroviario di interesse reg.le e locale con Trenitalia S.p.a.- imp. assunto con dd 827-2016	43.248.333,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	43.248.333,33
5842	2019	Società Agricola Radici Di Gea società semplice deposito cauzionale demanio idrico n pratica 25751-17	90,00						90,00
9932	2019	Orbetello pesca lagunare Soc. agricola a.r.l.- affidamento servizio di manutenzione ordinaria propedeutica alle attività finalizzate alla gestione integrata della laguna di Orbetello per n.2 natanti di proprietà pubblica e dell'impianto di sgrigliatori ubicati nel canale di Ansedonia	24.351,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	24.351,20

b) impegni mantenuti a residuo derivanti dagli esercizi pregressi (2 atti)

Numero Capitolo	Descrizione capitolo	Num. Impegno	Anno Impegno	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Residuo da mantenere al 31/12/2019
24060	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 296/2006 (finanziaria 2007)	7082	2010	D.g.r. 781/08. Prosecuzione del programma pluriennale di investimenti in sanità della regione toscana. Spesa interventi ammessi a finanziamento con decreto ministero della salute del 2 novembre 2010.	31.540.000,00	0,00	31.540.000,00
62039	POR FSE 2014/2020 - asse c istruzione e formazione - settore programmazione formazione strategica – attività Ifts - c321a - trasferimenti imprese - quota Ue	8044	2018	POR FSE TOSCANA 2014-2020, asse c – d.d. n. 3227/2015 - avviso pubblico per la presentazione dei progetti per i corsi di istruzione e formazione tecnica superiore (ifts) relativi al sistema moda approvazione graduatoria e progetti ammessi a finanziamento -	16.951,60	2.533,45	14.418,15

Elenco degli impegni cancellati o insussistenti (5 atti):

c) impegni cancellati o insussistenti derivanti dalla competenza (3 atti)

Numero Capitolo	Descrizione Capitolo	Num. Impegno	Anno. Impegno	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Quota imputaz. 2020	Quota imputaz. 2021	Quota imputaz. 2022	Quota imputaz. Oltre	Residuo da mantenere al 31/12/2019
71446	Contributi personale GR - M/P 1002	873	2019	Ina del TFR-o-gr_ruolo-1002	17.843,87	7.738,55	0,00	0,00	0,00	0,00	10.105,32
12254	Pc Italia-Francia marittimo 2014-2020 - trasferimenti correnti ad enti pubblici locali - quota FESR	3336	2019	Approvazione schema convenzione con Irpet per l'attività di elaborazione del piano operativo di monitoraggio degli effetti ambientali nell'area interessata dal programma di cooperazione Italia-Francia marittimo 2014-2020 e del relativo rapporto annuale 2019 e assunzione impegno di spesa -	6.800,00	20,43	0,00	0,00	0,00	0,00	6.779,57
71116	IRAP personale GR - M/P 0110	11941	2019	IRAP accessorio - saldo anno 2018 - gr (Fpv 2018)	247.772,14	247.772,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

d) impegni cancellati derivanti dai residui passivi pregressi (2 atti).

Num. Impegno	Anno Impegno	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente-	Residuo da mantenere al 31/12/2019
953	2011	Srt 325-progetto di adeguamento e miglioramento della sede stradale tronco Vaiano - Vernio (scheda po-1) - d.d. n. 1335/2011trasferimento risorse ad ARTEA	4.300.000,00	1.942.300,50	2.357.699,50
13698	2018	Impegno assunto ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 118/2011. Economie del fondo sanitario da impegnare ex art. 20 d.lgs. 118/2011.	7.948.611,88	7.948.611,88	0,00

2) Verifica della corretta reimputazione degli impegni agli esercizi successivi il 2019 mediante scelta ragionata 2 atti di impegno di maggior importo di natura non vincolata (appartenenti a capitoli diversi), 3 atti di impegno afferenti il titolo I, relativi a prestazioni di servizio o alla concessione di contributi relativi a trasferimenti correnti.

Impegni di spesa re imputati di maggiore importo (2 atti)

Num. Impegno	Anno. Impegno	Descrizione	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Quota imputaz. 2020	Quota imputaz. 2021	Quota imputaz. 2022	Quota imputaz. Oltre	Residuo da mantenere al 31/12/2019	Totale reimputato
10438	2019	Sviluppo Toscana spa - Bando per la concessione di contributi alle imprese di informazione ai sensi della l.r. 4 luglio 2013, n. 34 "Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla l.r. 22/2002 ed alla l.r. 32/2002" (TERMINE FINALE: 31/12/2019).	503.781,58	0,00	503.781,58	0,00	0,00	0,00	0,00	503.781,58
10389	2019	Contributi avviso pubblico coesione	1.834.180,00	0,00	541.854,00	0,00	0,00	0,00	1.292.326,00	541.854,00

Impegni di spesa reimputati relativi a prestazioni di servizi o erogazioni di contributi (3 atti)

Numero Capitolo	Descrizione capitolo	Num. Impegno	Anno. Impegno	Descrizione Impegno	Importo Riaccertato	Importo Insussistente	Quota imputaz. 2020	Quota imputaz. 2021	Quota imputaz. 2022	Quota imputaz. Oltre	Residuo da mantenere al 31/12/2019	Totale reimputato
23067	Sviluppo delle procedure del sistema informativo sociale	6807	2019	Servizi inerenti il sistema informativo sanitario, socio-sanitario e sociale di regione toscana - Rti Enterprise Services Italia S.r.l. (C)	499.999,99	0,00	499.999,99	0,00	0,00	0,00	0,00	499.999,99
34185	Contributi per redazione piani strutturali intercomunali dei comuni di cui agli articoli 23 e 24 della l.r. n. 65/2014	13638	2019	L.r. 65/2014 art. 23 - assegnazione contributi per la redazione di piani strutturali intercomunali - unioni di comuni	281.845,60	0,00	281.845,60	0,00	0,00	0,00	0,00	281.845,60
61622	Attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato - d.lgs 67/2011 testo unico apprendistato.	7678	2019	D.d. 5403 del 04-07-16 "progetti per la costituzione del catalogo regionale dell'offerta formativa pubblica nell'apprendistato professionalizzante" - area pratese progetto "form_up2"	995.096,85	0,00	995.096,85	0,00	0,00	0,00	0,00	995.096,85

3) Campionamento casuale – 10 atti - verifica della corretta contabilizzazione degli impegni di spesa di competenza liquidati entro la chiusura dell'esercizio.

ID Tipo Stanz (ex numcap)	Descrizione capitolo	Anno	Numero impegno	Oggetto	Assestato impegno	Importo definitivo liquidazione	Mandati pagati
51891	Assistenza tecnica al programma operativo FESR 2014/2020 - spese comunicazione - quota Ue	2019	129	Speed - società pubblicità editoriale e digitale S.p.a.- servizio di pubblicazione di un banner su lanazione.it e corrierefiorentino.it per campagna di brand Giovanisì dal 28 gennaio 2019 per due settimane - FESR - quota Ue 50% - d11e15000530007 (codice commessa 9412)	813,33	813,33	813,33
71132	Irap personale giornalistico gr - m/p 0101	2019	944	Irap-o-gr_gior-0101	55.184,78	46.268,69	46.268,69
14324	Interventi per la diffusione di processi di governance collaborativa - contributi a cooperative di comunità - quota corrente	2019	1814	D.g.r. 323/2018-concessione contributi cooperative di comunità costituite/da costituire di cui al d.d. n. 7588 del 16/05/2018 – ulteriore 50 p.c. Per comunità già costituite. (vedi anche imp. 11196/2018) risorse aggiuntive stanziate con d.g.r. 50/2019	13.084,80	10.084,80	10.084,80
168	Fami 2014/2020 - progetto teams - personale a tempo determinato delibera 609/2017 miss/progr:1204 (Ue 50%) - quota oneri.	2019	2884	Oneri accessorio variabile 2018-ps68	263,27	263,27	263,27
41136	Trasferimenti per progetti di promozione, valorizzazione e conservazione del sistema regionale delle aree protette	2019	4040	Impegno e prima liquidazione a favore del comune di Bientina per le attività 2019 nella r.n. Bosco di Tanali	8.000,00	6.400,00	6.400,00
61844	POR FSE 2014-2020 - trasferimenti aapp - asse c istruzione e formazione - trasferimenti correnti a amministrazioni locali - quota Ue - settore Dsur	2019	5180	Impegno progetti informazione e orientamento	28.895,31	28.895,31	28.895,31
71284	Acquisto di beni per servizio fitosanitario regionale	2019	6626	Fornitura di buste di max sicurezza personalizzate e sigilli per chiusura buste per allestimento dei campioni ufficiali nell'ambito dei monitoraggi previsti dai decreti di lotta obbligatoria	10.138,20	10.138,20	10.138,20
55073	Gestione faunistica - fondo a disposizione della gr per trasferimenti in materia di vigilanza faunistico venatoria	2019	8008	D.g.r. 1204/2019.convenzione per lo svolgimento dei compiti di polizia della provincia di Pisa nell'ambito delle materie oggetto di riordino di cui alla l.r. n. 22/2015.	51.080,36	51.080,36	51.080,36
23118	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità - trasferimenti ad enti pubblici.	2019	10352	D.g.r. 572/2018: protocollo di intesa tra regione toscana e Ministero del lavoro e delle politiche sociali per progetti di vita indipendente di cui al d.d. n. 818/2017. Impegno risorse complessive e liquidazione prima rata del 50%.	264.460,50	158.676,30	158.676,30
98034	POR FSE 2014/2020 - asse c istruzione e formazione - settore programmazione formazione strategica - attività qualifiche - c311a - trasferimenti imprese - quota stato	2019	14515	Azione 1 c.3.1.1.a del Pad - quota stato - filiera turismo e cultura - esercizio 2018	227.311,83	206.160,40	206.160,40

PREMESSA

Premessa

La situazione emergenziale dovuta alla diffusione del *covid* ci costringe a svolgere "da remoto" il giudizio di oggi, che sarà dunque celebrato in una "*aula virtuale*" senza che per tale motivo venga vulnerata la solennità dell'evento.

In proposito, desidero sottolineare che questa Sezione - anche in tempi di distanziamento sociale - ha comunque continuato a svolgere l'attività lavorativa con l'impegno di sempre, restando vicina alle comunità locali con la consapevolezza che solo una sana gestione finanziaria è in grado di soddisfare la tutela dei valori costituzionali.

Anche se da remoto, desidero rivolgere un saluto alle Autorità e a tutti coloro che sono collegati per la partecipazione all'odierna udienza, che ha ad oggetto la parificazione del Rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2019.

Lo scopo precipuo di questo particolare giudizio, esteso alle regioni a statuto ordinario dal d.l. n. 174 del 2012 che ne ha potenziato le finalità, è quello di certificare il rendiconto predisposto dalla Giunta regionale, nel senso di accertare il rispetto delle regole contabili, sia nel concreto dispiegarsi dell'azione amministrativa, sia nella redazione dei documenti contabili che ne danno dimostrazione.

Si tratta appunto di un giudizio anche nelle forme, giacché è previsto l'intervento del Procuratore regionale e la possibilità del contraddittorio con l'esecutivo regionale che può presentare osservazioni e replicare ai rilievi mossi in sede istruttoria. Ma la sua funzione si estende oltre la mera fase del giudizio di accertamento, giacché è la sede per un esame complessivo della gestione amministrativa della Regione, pur col limite del rispetto delle scelte discrezionali dell'organo politico il quale, sovente, si deve misurare con le situazioni degli anni precedenti e con l'indebitamento pregresso che drena risorse e condiziona inevitabilmente le politiche di bilancio.

Non va sottaciuto, inoltre, lo specifico momento in cui si colloca la parificazione ovverosia tra la proposta di legge della Giunta e l'approvazione del Consiglio regionale: sicché, ferma restando l'autonomia dell'organo politico nell'espletamento della sua funzione legislativa, non sembra che quest'ultimo possa discostarsi dalle risultanze e dagli accertamenti contabili effettuati dalla Sezione regionale di controllo che, in tal

modo, esprime una valutazione di conformità degli atti amministrativi esaminati alle norme del diritto oggettivo (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015).

Né, infine, va trascurato il richiamo, operato dall'art. 1, comma 5, secondo periodo, del d.l. n. 174/2012, alla finalità di "*assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa*": così che tale equilibrio deve essere garantito mediante un processo di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica, sottoposto al vaglio della Corte dei conti in sede di parificazione.

Per quanto attiene il procedimento seguito da questa Sezione per pervenire alla decisione che sarà pronunciata al termine del presente giudizio, è stato instaurato il contraddittorio con l'amministrazione regionale attraverso note istruttorie con le quali la Regione ha potuto prendere contezza delle osservazioni su cui sono stati effettuati approfondimenti da parte della Sezione medesima, presentando le proprie controdeduzioni. Di tale attività istruttoria è stata edotta la Procura regionale, la cui presenza in giudizio assicura la funzione di garanzia dell'ordinamento, a tutela dell'interesse generale della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (Corte Cost. Sent. n. 89/2017).

Nel merito, dall'esame del rendiconto 2019 della Regione Toscana si chiude con un risultato finanziario ancora negativo, ma sempre in miglioramento rispetto agli anni precedenti facendo così registrare una tendenza in positivo.

Per quanto attiene al Servizio sanitario regionale continuano a riscontrarsi le già segnalate criticità dovute al ritardo nella ripartizione ed erogazione del Fondo tra le aziende e gli altri enti del Servizio stesso che determinano un disallineamento tra il bilancio della Regione e quello dei singoli enti.

Ma di questo parleranno più diffusamente i relatori.

Concludendo la mia introduzione, mi preme sottolineare che la relazione che segue darà conto della continua e costante attenzione che la Sezione pone nell'esercizio dei propri controlli in sede regionale e ciò al fine di svolgere il ruolo di "*garante della sana gestione del pubblico denaro e del corretto uso del patrimonio pubblico*".

Prima degli interventi dei magistrati relatori, del Procuratore regionale e del Presidente della Regione, consentitemi di porgere un caloroso ringraziamento al personale

amministrativo, per la preziosa, insostituibile ed encomiabile collaborazione con i magistrati di questa Sezione di controllo.

DOCUMENTO DI SINTESI

Capitolo I - Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali: la situazione finanziaria delle regioni e gli effetti del controllo della Corte dei conti

Il giudizio di parificazione sul rendiconto generale delle regioni, introdotto dal d.l. n. 174/2012, art. 1, comma 5, si inquadra tra le funzioni di controllo della Corte dei conti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Da tale giudizio promana, secondo le formalità della giurisdizione contenziosa, una decisione che investe i progetti di legge presentati dalle rispettive Giunte regionali, i quali trovano successiva approvazione da parte del Consiglio regionale, anche in considerazione degli esiti del giudizio stesso.

La Sezione, quale analisi propedeutica all'esame del rendiconto 2019 della Regione Toscana, ha effettuato una breve disamina delle principali risultanze dell'attività di parificazione dei rendiconti regionali ad opera delle competenti Sezioni di controllo sul quadriennio 2015-2018. Nel complesso, sono stati presi in considerazione i giudizi di parificazione di 21 enti, di cui 19 regioni e due province autonome, con esclusione della Valle d'Aosta che non viene sottoposta a tale giudizio e tenendo presente che per l'Abruzzo i dati sono fermi al 2015 mentre per la Basilicata al 2017.

Il campo di indagine è stato limitato agli esiti relativi al risultato di amministrazione, di più immediata comparazione, prestando attenzione non tanto al risultato formale quanto a quello sostanziale e quindi effettivo, che ricomprende anche i fondi accantonati o vincolati che l'ente è tenuto a computare nell'ambito del risultato stesso e che determina l'ammontare di risorse a disposizione per ulteriori spese.

La somma dei disavanzi effettivi riportati dall'intero comparto regionale definisce, di conseguenza, la quantità di risorse che il complesso del sistema deve reperire per far fronte alle obbligazioni passive già assunte ed ai vincoli che pesano sul bilancio stesso.

La presenza di disavanzi di ingente ammontare emerge già dall'analisi dei risultati di amministrazione inizialmente determinati dalle regioni nell'ambito dei progetti di rendiconto, sebbene se ne rilevi un tendenziale miglioramento. A livello aggregato, infatti, si registra un saldo formale pari rispettivamente a 245,9 milioni nel 2015 che sale progressivamente fino ad attestarsi a 8.301,1 nel 2018, a fronte di un risultato effettivo, una volta considerati i vincoli e gli accantonamenti che gravano su di esso, fortemente negativo che supera i 40 miliardi nel biennio 2015-2016, per poi ridursi a 39,3 miliardi nel 2017 ed a

35,1 miliardi nel 2018. Nello specifico, la Regione Toscana presenta un risultato effettivo che, sebbene in decremento nell'arco del quadriennio considerato, risulta significativamente negativo (-2.268,95 milioni nel 2018), collocandola in quinta posizione tra gli enti nella medesima fattispecie nel 2018, dietro solo a Lazio, Sicilia, Piemonte e Campania. Si sottolinea, altresì, che solo alcuni enti a statuto speciale (Friuli Venezia-Giulia, Trentino Alto-Adige e Provincia autonoma di Bolzano) possono vantare un risultato di amministrazione positivo nell'intero quadriennio; gli altri enti, ad eccezione della Provincia autonoma di Trento, sono tutti in disavanzo sostanziale al termine del 2018, con valori che in Calabria ed in Umbria sono di poco inferiori ai 100 milioni, mentre raggiungono i 7 e i 6 miliardi rispettivamente in Lazio e Piemonte, seguiti dalla Campania con 5 miliardi, quindi dalla Toscana e dal Veneto, con più di 2 miliardi ciascuna.

Da quanto emerso dall'esame dei giudizi di parifica, le cause di uno scostamento così elevato tra il risultato formale e quello effettivo si rinvengono in specifici fenomeni comuni alla maggioranza degli enti analizzati. Una delle principali cause è data dalla necessità di sterilizzare nel bilancio le anticipazioni ricevute ai sensi del d.l. n. 35/2013, attraverso la costituzione di un apposito fondo nel risultato di amministrazione; fattispecie che incide per più del 50 per cento del totale del disavanzo complessivo nei quattro anni considerati. Altre motivazioni sono legate all'introduzione dei principi contabili armonizzati, i quali prevedono l'obbligo di una revisione straordinaria dei residui attivi e passivi nonché l'onere di costituire, nell'avanzo di amministrazione, alcuni fondi a tutela di rischi specifici tra cui in particolare il fondo crediti di dubbia esigibilità, che tuttavia presenta un'incidenza sul disavanzo effettivo complessivo del quadriennio considerato non elevata, sebbene in crescita, in quanto passa dal 2 per cento nel 2015 all'11 per cento del 2018. Infine, un altro elemento significativo per il tema in questione è rappresentato dall'istituto dei debiti autorizzati e non contratti (cd. "mutui a pareggio"), il quale ha generato nei bilanci regionali disavanzi di competenza a causa della possibilità di stanziare, già a partire dalle previsioni inziali, specifiche risorse in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio in presenza di sufficienti risorse di cassa. Tale istituto, venuto meno a partire dal 2015 e recentemente reintrodotto nell'ordinamento giuridico dalla legge di bilancio 2019, al termine del 2018, ha prodotto per il comparto regionale un disavanzo complessivo pari a 4.293 milioni.

In sede di giudizio di parifica dei rendiconti regionali sono stati rilevati dalle competenti Sezioni regionali numerosi casi di non corretta determinazione del risultato di amministrazione e, per alcuni di essi, le stesse Sezioni hanno provveduto ad una loro riquantificazione, attraverso un progressivo incremento dei giudizi di parifica parziale in luogo di quelli di parifica totale (o di mancata parifica).

Con riferimento all'intero quadriennio 2015-2018, su 45 decisioni di parifica parziale (o mancata parifica) complessivamente deliberate, i casi di non corretta determinazione del risultato di amministrazione ammontano a 27.

A livello cumulato, l'impatto negativo delle rideterminazioni operate dalle Sezioni regionali di controllo sul risultato di amministrazione sostanziale del comparto, nei giudizi di parifica del quadriennio considerato, è quantificato complessivamente in 2.617,53 milioni, dipeso in larga parte dal risultato dell'esercizio 2018 (2.089,1 milioni) ed in misura inferiore dall'esercizio 2017 (46,9 milioni) e dal biennio 2015-2016 (in entrambi gli anni superiore ai 200 milioni). Tale importo complessivo rappresenta il peggioramento minimo calcolato dalle Sezioni, in quanto tiene conto delle sole rideterminazioni da esse effettuate nei giudizi di parifica, per lo più parziali (15 casi su 27), tralasciando gli esiti di giudizio in cui si sono limitate a non parificare il risultato stesso, demandando agli enti regionali l'onere di ricalcolare il risultato, in linea con le indicazioni fornite alla luce delle criticità emerse (12 casi su 27).

Il confronto tra il risultato iniziale sottoposto a controllo (come deliberato dalle rispettive Giunte nell'ambito della proposta di legge di rendiconto) e quello definitivamente approvato dai Consigli regionali con apposita legge evidenzia con maggiore precisione l'effettività del giudizio di parifica, ovvero l'impatto, in termini finanziari, dei rilievi mossi dalle Sezioni sul risultato finale, nonché la capacità e volontà delle regioni di adeguarsi tempestivamente ai medesimi.

Nel dettaglio, si evidenzia che nel corso del periodo 2015-2018, a fronte dei citati 27 casi complessivi in cui le competenti Sezioni hanno rilevato la non corretta determinazione del risultato di amministrazione, nell'intero quadriennio le regioni hanno provveduto ad apportare modifiche, nell'ambito della stessa legge sul rendiconto, solo in 14 casi, con il conseguente peggioramento dei propri risultati di amministrazione sebbene non sempre in termini riconducibili alle richieste espresse dalle Sezioni. Se l'assenza di un ricalcolo

preventivo da parte delle Sezioni regionali consente di valutare con minore immediatezza il grado di adeguamento rispetto alle irregolarità riscontrate (tuttavia su 12 enti rientranti in questa fattispecie se ne sono conformati 5) ciò si rivela in realtà di più diretta evidenza per le 15 decisioni in cui alla mancata parifica del risultato di amministrazione ha fatto seguito l'espressa rideterminazione del suo valore, a fronte delle quali si rilevano 6 casi di mancato adeguamento totale e 9 casi in cui le leggi di approvazione dei rendiconti hanno riquantificato il risultato.

L'impatto cumulato delle rideterminazioni effettuate dagli enti regionali, nel quadriennio considerato, si definisce, pertanto, in 692,62 milioni, dipeso in larga misura dai risultati del biennio 2015-2016 (rispettivamente 265,4 milioni e 376,4 milioni) ed in misura inferiore da quelli del 2017 (31,92 milioni) e 2018 (18,84 milioni). Tale valore complessivo si rivela nettamente inferiore rispetto a quanto stimato dalle Sezioni all'interno delle singole delibere di parifica (2.617,53 milioni), a causa soprattutto del mancato adeguamento da parte della Regione Lazio ai rilievi mossi dalla competente Sezione di controllo in sede di parifica del rendiconto 2018.

In conclusione, dalla disamina effettuata emerge che l'impatto del controllo riferito al giudizio di parifica sui rendiconti del comparto regionale, con specifico riferimento al solo risultato di amministrazione, appare ancora limitato, sia in termini quantitativi, sia in relazione al numero degli enti che ha proceduto agli adeguamenti richiesti. É opportuno, tuttavia, considerare che, oltre al fatto che trattasi di una attività che necessita di un periodo di transizione per essere valutata correttamente, la notevole difformità di comportamenti messi in atto sia da parte delle Sezioni durante la procedura di parifica, sia dalle regioni in sede di eventuale attuazione delle misure correttive, non ha reso con immediata evidenza la portata dell'effettività del controllo delle Corte dei conti in sede di parifica regionale. Inoltre, dall'esame sono stati esclusi gli eventuali adeguamenti che gli enti regionali hanno ritenuto opportuno adottare in esercizi successivi a quello di parifica, con specifico riguardo alla fase di assestamento del bilancio successivo, che può rappresentare un'ulteriore possibilità per la previsione degli specifici vincoli e accantonamenti richiesti dalla Sezione da verificare con il giudizio di parificazione del successivo esercizio finanziario. La possibilità di rendere più tempestiva, e al contempo più effettiva, tale verifica potrebbe essere praticabile attraverso la valorizzazione del controllo affidato alle Sezioni regionali

dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012 avente ad oggetto bilanci preventivi e consuntivi delle regioni. In caso di riscontro negativo, l'adeguamento alla decisione potrà essere nuovamente sollecitato nell'ambito della deliberazione di pronuncia specifica emessa a conclusione di questo ulteriore ciclo di controllo. Nonostante le criticità sopra rilevate, il fatto che il risultato di amministrazione dell'intero comparto regionale registri, nel quadriennio considerato, un progressivo miglioramento può rappresentare comunque un effetto indiretto del controllo della Corte dei conti sui bilanci regionali, che continua a rappresentare un importante supporto per le regioni in ordine all'individuazione della corretta applicazione delle regole contabili, in particolare conseguenti al processo di armonizzazione e per la successiva rappresentazione dei dati finanziari.

Capitolo II - La programmazione regionale e il bilancio di previsione

Il d.lgs. n. 118/2011, nell'ambito del processo di armonizzazione contabile, ha dato particolare rilievo alla funzione di programmazione finanziaria degli enti territoriali, coordinandola con quella nazionale ed uniformandone i principali strumenti operativi.
L'analisi della Sezione si è, pertanto, rivolta ad esaminare i principali atti che costituiscono l'impianto programmatorio della Regione Toscana, a partire dal Piano regionale di sviluppo (PRS), che definisce le politiche regionali a valere sull'intera legislatura, per poi concentrare l'attenzione sui documenti a supporto del processo di previsione triennale quali in primis il DEFR e la sua corrispondente Nota di aggiornamento.
Il contenuto del DEFR 2019 fornisce un quadro tendenziale della finanza regionale toscana, ancora caratterizzata da una estrema rigidità del bilancio, stretto tra l'esigenza di reperire nuove risorse e l'obbligo di realizzare i risparmi di spesa richiesti dalle leggi statali, sebbene allentati per il 2019 sulla base delle riformulazioni del concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica disposte dal disegno di legge di bilancio statale e recepite dalla regione stessa nella Nota di aggiornamento al DEFR. È quest'ultima, infatti, che definisce i termini fondamentali della manovra finanziaria regionale 2019, la quale, per effetto delle nuove modalità operative, produce una maggiore capacità di spesa, senza necessità di ricorrere all'aumento delle aliquote tributarie o all'incremento dell'indebitamento. Tali modalità prevedono, infatti, un "azzeramento" del concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario in termini di saldo netto da finanziare e la rimozione del taglio alle risorse erariali a favore delle regioni per le annualità del triennio 2019-2021. Relativamente al profilo dell'indebitamento netto, viene previsto l'impegno per le regioni stesse a realizzare investimenti aggiuntivi diretti e indiretti (pari a 62,5 milioni per la Toscana), nonché il conseguimento di un saldo positivo del pareggio di bilancio che per la Toscana si definisce in 132,60 milioni. Complessivamente, pertanto, il contributo alla finanza pubblica per l'esercizio 2019 ammonta a 195,13 milioni. Nel DEFR e nella sua nota, altresì, viene dato conto dello stato di attuazione e delle linee di intervento dei 24 progetti regionali elaborati nel PRS, il cui ammontare per il 2019 si definisce in 1.561,30 milioni. Tuttavia, la loro rappresentazione all'interno dei documenti in questione sconta ancora, come già rilevato in precedenti esercizi, un difetto "genetico" di coordinamento ed allineamento

contabile con gli obiettivi della manovra finanziaria che impediscono di valutarne con immediatezza lo stato di avanzamento attraverso la gestione del bilancio e di apprezzarne i risultati con la predisposizione del rendiconto.

L'effettiva attuazione degli obiettivi fissati nel DEFR è demandata alla legge di stabilità ed al suo collegato, approvate per l'esercizio 2019 rispettivamente con l.r. n. 74 e 73 del 27 dicembre 2018 che provvedono alla rimodulazione di leggi di spesa destinate ad essere recepite nella legge di bilancio, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale. La manovra finanziaria complessivamente definita dalle due leggi sviluppa nuove spese per la realizzazione delle politiche regionali, per un totale di 65 milioni nel triennio, di cui 22,66 milioni relativi al 2019, destinati prevalentemente al trasporto pubblico locale, alla viabilità e alla difesa del suolo, oltre che ad alcuni interventi di carattere sociale e assistenziale. L'esame della Sezione ha rilevato la presenza di alcuni elementi di criticità legati alle due leggi, in aggiunta al fatto di essere state approvate entrambe, così come il bilancio di previsione, oltre la data del 31 ottobre, quale termine ultimo espressamente richiesto dalle norme in materia. Una prima fattispecie di irregolarità, che tuttavia la Regione in sede di controdeduzioni si è impegnata, almeno in parte, a superare, riguarda la scarsa trasparenza circa la quantificazione degli effetti finanziari delle due leggi, che comprendendo anche gli stanziamenti a legislazione vigente, che non rende evidenti i maggiori oneri recati dall'intervento normativo né considera gli effetti di modificazioni apportate dal Consiglio ai disegni di legge in sede di approvazione. Un secondo elemento di criticità attiene all'assenza di una reale indicazione dei mezzi di copertura delle maggiori spese prodotte, limitandosi le due leggi ad un generico rinvio al bilancio di previsione e al necessario pareggio tra entrate e spese. Si tratta di una tecnica abitualmente utilizzata dalla Regione anche per le leggi regionali di variazione del bilancio o comunque per altre diverse da quelle costituenti la manovra finanziaria; tecnica, peraltro, più volte censurata da questa Sezione nell'ambito del referto annuale sulla copertura delle leggi di spesa. La Sezione, in merito, ha osservato che proprio in ragione dello stretto collegamento che esiste nella definizione della manovra finanziaria regionale, tra legge di stabilità e leggi collegate da un lato e legge di bilancio dall'altro, appare necessario che le prime contengano una precisa quantificazione degli oneri ed una altrettanto puntuale indicazione dei relativi mezzi di copertura in modo che si possano conoscere in via

preventiva gli effetti delle innovazioni da queste arrecate sul bilancio a legislazione vigente e sugli equilibri strutturali dello stesso.

Il bilancio di previsione 2019-2021 della Regione Toscana è stato approvato con l.r. 27 dicembre 2018, n. 75. Il risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2018 è stimato in disavanzo per complessivi 2.526,99 milioni, di cui 1.840,24 milioni da debito autorizzato e non contratto, 75,74 milioni dal maggior disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e ulteriori 611 milioni per la restituzione dall'anticipazione di liquidità concessa ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 35/2013 (artt. 3 e 4). Le previsioni per il 2019 comprendono pertanto l'iscrizione, tra le spese, della parte del disavanzo presunto da ripianare nell'esercizio, pari a 1.860,02 milioni, costituita dall'intero importo della quota da debito autorizzato e non contratto, cui si aggiungono la quota annuale del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario per 2,91 milioni e la quota capitale relativa alla restituzione dell'anticipazione di liquidità per 16,87 milioni. Oltre ai mutui previsti a copertura del disavanzo da debito autorizzato e non contratto (quale possibilità concessa ai sensi dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 in presenza di effettive esigenze di cassa), per il 2019 è autorizzato il ricorso al mercato finanziario per spese di investimento pari a 50,43 milioni (poi adeguato in sede di successive variazioni a 124,8 milioni), mentre le spese per il rimborso dei prestiti nel medesimo esercizio sono stimate in 692,49 milioni. Con riferimento al bilancio di previsione, la Sezione ha osservato che non appaiono sempre evidenti dalla lettura del complesso degli atti ad esso allegati gli effetti della manovra sugli obiettivi del DEFR, il raggiungimento dei quali sembra essere affidato ad una serie di successivi interventi legislativi adottati nel corso dell'anno (con conseguenti variazioni al bilancio), anziché ad una unica manovra organica in sede di predisposizione del bilancio di previsione.

Le variazioni al bilancio di previsione 2019-2021 effettuate con legge dal Consiglio regionale sono state tre, compresa la legge di assestamento.

La prima variazione approvata con l.r. n. 16 aprile 2019, n. 20 recepisce gli effetti finanziari della coeva l.r. 16 aprile 2019 n. 19 con la quale sono state adottati diversi provvedimenti che hanno inciso in modo considerevole sulla legislazione di spesa già definita dalla legge di bilancio. Tra gli interventi di maggior rilievo si segnala, in particolare, l'autorizzazione accordata alla Giunta per l'acquisto di immobili della società partecipata "Interporto

toscano Amerigo Vespucci S.p.A." per un valore massimo di 30,26 milioni, la quale si inserisce all'interno della complessa vicenda relativa ai rapporti finanziari tra la Regione e la società anche rispetto alla fideiussione prestata a favore di quest'ultima per 18 milioni. Altre disposizioni si riferiscono a vario titolo alla società in house Sviluppo Toscana S.p.A, per la quale vengono peraltro ridefinite le modalità di finanziamento relative ad attività istituzionali a carattere continuativo, con la contestuale abrogazione dell'art. 8 della l.r. n. 19/2018 già intervenuto a regolare la stessa materia e fatto oggetto di ricorso per illegittimità costituzionale da parte del Governo. Ulteriori interventi significativi riguardano specificamente il settore sanitario ovverosia: la previsione di un contributo da destinare a sostenere il rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie per complessivi 150 milioni, distribuiti in ugual misura per ciascun esercizio afferente al bilancio di previsione; l'autorizzazione a stipulare, per conto delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale che ne hanno fatto richiesta, un'anticipazione di liquidità pari ad 82,29 milioni ai sensi dell'art. 1, commi da 849 a 858, della legge n. 145/2018, da destinare al pagamento di debiti sanitari maturati alla data del 31 dicembre 2018; la previsione del contributo per il "reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie toscane" nella misura di 8,82 milioni annui nell'arco temporale 2019-2037, espressamente destinato al ripiano delle perdite pregresse registrate dalle aziende sanitarie in conseguenza della ricapitalizzazione degli ammortamenti non sterilizzati del periodo 2001-2011, nonché alla riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori.

Con l.r. 2 agosto 2019, n. 54 la Regione ha provveduto all'assestamento del bilancio di previsione 2019-2021, rideterminando i valori sulla base delle risultanze del rendiconto per l'esercizio 2018. In questo senso, il disavanzo presunto dell'esercizio 2019, inizialmente stimato in 2.526,99 milioni viene ridotto di 258,04 milioni interamente riferibili al debito autorizzato e non contratto e dello stesso importo è parallelamente ridotta l'autorizzazione alla contrazione di mutui o prestiti obbligazionari destinati al suo finanziamento. Con lo stesso assestamento è disposta anche l'iscrizione in entrata di ulteriori quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione 2018, pari a 981,47 milioni, che si aggiungono a quelle già iscritte in sede di bilancio di previsione ed in corso d'esercizio con la d.g.r. n. 279/2019. Tali somme sono dirette ad incrementare in maniera diffusa gli stanziamenti di spesa, con particolare riguardo alla missione 20 "Fondi e accantonamenti", nello specifico

al fondo crediti di dubbia esigibilità, il quale si definisce a seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario in 393,18 milioni.

La successiva e ultima variazione legislativa del bilancio di previsione 2019-2021 è stata disposta con l.r. 13 novembre 2019, n. 66, approvata dal Consiglio allo scopo di recepire le disposizioni della contestuale l.r. 13 novembre 2019, n. 65. Quest'ultima ha introdotto nuove previsioni di spesa costituite, per lo più, da contributi straordinari a favore di enti pubblici finalizzati alla realizzazione di investimenti o alla promozione di iniziative culturali sul territorio regionale, la cui copertura viene garantita oltre che da rimodulazioni di spesa, anche da prelievi dai fondi di riserva e dalla riduzione di parte degli accantonamenti predisposti a garanzia del debito (lettere di patronage). Parallelamente, con la legge di variazione viene disposta una consistente riduzione delle previsioni in entrata riferite all'esercizio 2019, tali da comportare il conseguente adeguamento delle previsioni di spesa già registrate. Tale rimodulazione è determinata in larga parte dalla necessità di ricondurre l'avanzo vincolato, già applicato al bilancio di esercizio, entro i limiti stabiliti dall'art. 1, commi 897-900, della legge n. 145/2018. Le disposizioni in esso contenute confermano anche per gli enti in disavanzo sostanziale la possibilità di applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione cd. formale, per un importo non superiore a quello del determinatosi al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria ivi accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. Tuttavia, per gli enti che presentano un risultato formale negativo, come la Regione Toscana, o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità, è prevista la possibilità di applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. Pertanto, in ottemperanza alle citate disposizioni, la Regione ha provveduto a ridurre di 210,59 milioni le quote del risultato di amministrazione già applicate al bilancio, portandone l'importo da 1.792,79 milioni (corrispondente alla quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2018) a 1.582,20 milioni (corrispondente al valore del disavanzo da debito

autorizzato e non contratto iscritto in spesa), con contestuali tagli alle spese che hanno riguardano prevalentemente gli investimenti e con spostamento dei relativi oneri ad esercizi successivi.

Le previsioni finali del bilancio regionale 2019-2021 sono state altresì oggetto di numerose variazioni autorizzate dalla Giunta ai sensi dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011, le quali hanno riguardato, in particolare, l'applicazione di quote dell'avanzo del precedente esercizio, l'adeguamento del fondo pluriennale vincolato, i prelievi dal fondo spese obbligatorie e impreviste, e, nondimeno, una serie di rimodulazioni conseguenti a risparmi di spesa emersi nel corso della gestione. Sono, inoltre, state effettuate nel mese di novembre, come di consueto, variazioni particolarmente rilevanti per l'assetto definitivo del bilancio che hanno interessato anche il perimetro sanitario, attraverso la quantificazione dei saldi della mobilità sanitaria extraregionale e internazionale nonché delle risorse connesse al c.d. payback ed al rimborso di farmaci innovativi.

L'esame del complesso delle variazioni di bilancio ha fatto emergere la presenza di diverse movimentazioni che hanno interessato il fondo costituito a copertura delle lettere di patronage rilasciate in favore delle aziende sanitarie dal quale sono stati effettuati molteplici prelievi destinati ad alimentare direttamente o, per il tramite del Fondo spese impreviste, altri capitoli di spesa. Si tratta di una prassi costantemente ripetuta dalla Regione che provvede ad inizio esercizio a stanziare sul bilancio di previsione somme espressamente dedicate alla garanzia delle lettere di patronage, salvo poi utilizzare le stesse somme, una volta venuto meno il rischio di escussione, per sopperire alle diverse esigenze che possono presentarsi nella gestione del bilancio. Nell'esercizio 2019, tali risorse sono infatti state dapprima utilizzate per garantire copertura sufficiente al costo della fidejussione sull'Interporto "A. Vespucci" di Livorno, in considerazione del fatto che gli accantonamenti nell'avanzo di amministrazione ad esso destinati non potevano essere utilizzati dalla Regione precedentemente all'assestamento di bilancio. Successivamente sono quindi state destinate al finanziamento, per il tramite del fondo spese impreviste, di quote di disavanzo e perdite emergenti del settore sanitario. In merito, la Sezione ritiene che, seppur non obbligatorio per legge, sarebbe opportuno sulla base dei principi applicati concernenti la contabilità finanziaria, che la Regione provvedesse ad accantonare nel risultato di amministrazione, le somme destinate al pagamento delle lettere di patronage,

mantenendole ancorate all'obiettivo per cui il fondo è stato costituito e non come un "conto" da cui attingere in caso di necessità. Peraltro, tali operazioni, ripetute costantemente negli anni sotto diverse forme, continuano a destare forti perplessità da parte della Sezione soprattutto sotto il profilo della legittimità del prelievo dal fondo spese impreviste per alimentare capitoli destinati, a vario titolo, al ripiano delle perdite delle aziende sanitari. Sebbene, come affermato dalla Regione in sede di controdeduzioni, tali spese non presentino carattere obbligatorio e non impegnino i bilanci futuri con il carattere della continuità come richiesto dall'art. 48, comma 1, lett. b) del d.lgs. 118/2011, è pur vero che non sembrano possedere quel carattere dell'imprevedibilità e della improcrastinabilità che dovrebbe giustificare il prelievo. Tanto più in considerazione dell'attuale sistema di ripartizione del Fondo sanitario regionale tra le aziende, che prevedendo assegnazioni definitive a distanza di parecchio tempo dalla chiusura dell'esercizio di competenza, rende l'ipotesi di disavanzi (emergenti o definitivi) tutt'altro che improbabile, come dimostrato dall'esperienza degli ultimi anni.

Capitolo III – I saldi della finanza regionale e gli equilibri di bilancio

La composizione del risultato di amministrazione 2019

La proposta di legge recante il "Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019" della Regione Toscana, oggetto del presente giudizio di parificazione, è stata approvata con deliberazione di giunta n. 28 del 18 maggio 2020.

Questa si compone di 13 articoli che espongono i dati contabili della gestione finanziaria, rinviando agli schemi ed alla documentazione allegata.

Le entrate accertate nell'esercizio 2019 ammontano a 11.589,13 milioni e le spese impegnate a 11.287,60 milioni, con un saldo positivo della gestione di competenza di 301,53 milioni.

I residui attivi finali sono pari a 4.101,17 milioni, di cui 2.690,27 derivanti da esercizi pregressi; i residui passivi finali sono invece pari a 4.804,41 milioni, di cui 2.810,93 da esercizi pregressi. Il saldo della gestione dei residui è di 54,77 milioni, dato dalla differenza tra maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese.

Le riscossioni totali ammontano a 12.372,33 milioni, di cui 10.178,22 in conto competenza e 2.194,10 in conto residui; i pagamenti ammontano a 11.835,78 milioni, di cui 9.924,12 in conto competenza e 2.541,66 in conto residui. Il saldo di cassa alla chiusura dell'esercizio, considerata la giacenza iniziale di 382,24 milioni, è pari a 918,79 milioni.

Il risultato di amministrazione, che riassume in maniera sintetica l'esito della gestione, presenta un saldo contabile negativo di 177,93 milioni, dato dal fondo cassa finale aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al netto del fondo pluriennale vincolato (c.d. risultato formale).

L'ammontare delle quote vincolate e accantonate, pari a 1.789,52 milioni, porta a determinare il saldo finanziario netto della gestione in termini di disavanzo di 1.967,45 milioni (c.d. risultato sostanziale).

Il disavanzo risulta derivare da debito autorizzato e non contratto per 1.300,48 milioni, dall'accantonamento del Fondo anticipazioni di liquidità per 594,14 milioni e dal riaccertamento straordinario dei residui per 72,82 milioni.

Le entrate e le spese di competenza

Le entrate tributarie, al netto delle risorse perequative e di quelle aventi natura contributiva relative al TPL, ammontano a 8.812,01 milioni e rappresentano l'80,53 per cento del totale delle risorse accertate (al netto dei servizi in conto terzi).

Nel dettaglio, aumentano sia i "tributi a titolarità regionale", che nel 2019 si definiscono in sede di accertamento in 485,388 milioni rispetto ai 466,164 milioni del 2018, sia gli accertamenti delle compartecipazioni, in crescita dell'1,14 per cento con riferimento al precedente esercizio. Un simile andamento si registra anche per quanto riguarda il recupero dell'evasione tributaria, le cui risorse passano da 289,028 milioni nel 2018 a 320,785 milioni nel 2019. Tale sviluppo è riconducibile in via principale all'incremento, pari al 31,95 per cento, dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF riscosse attraverso il sistema dei versamenti unitari a seguito di attività di accertamento ed in misura inferiore a quello delle entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali, che aumentano del 9,11 per cento rispetto al 2018.

Dal lato delle uscite, la spesa complessiva, al netto delle partite in conto terzi, si definisce in 9.990,05 milioni, con un incremento complessivo rispetto all'esercizio precedente (9.340,70 milioni) del 6,95 per cento, che interessa, in diversa misura, tutti i titoli. Gli impegni imputati agli esercizi successivi, rappresentati dal fondo pluriennale vincolato, sono pari a 393,47 milioni.

Le spese impegnate sono riconducibili in netta prevalenza alla parte corrente del bilancio (9.088,19 milioni) mentre minore incidenza sul totale assumono le spese in conto capitale, il cui importo si definisce in 575,82 milioni. In via residuale, si registrano spese per incremento di attività finanziarie per 145,72 milioni e spese per rimborso prestiti per 180,32 milioni.

Prendendo in considerazione la ripartizione all'interno del bilancio tra conto ordinario e conto sanitario, si nota che, analogamente agli anni precedenti, la parte maggiore della spesa rientra nel perimetro sanitario, con un'incidenza di circa l'80 per cento sul complesso degli impegni, interessando in maniera diffusa tutti i titoli di bilancio, ad eccezione di quello relativo alle spese in conto capitale, che al contrario rientra prevalentemente nell'ambito del comparto ordinario.

Per quanto riguarda, nello specifico, la spesa per investimenti, aggregato particolarmente rilevante per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione, nell'esercizio in esame si registra un incremento degli impegni (pari a 5785,82) di oltre il 40 per cento rispetto al 2018. Sebbene

tale crescita interessi in via generale entrambi i comparti, è tuttavia la spesa per investimenti sanitari che determina in maggior misura l'incremento rilevato. Si tratta, in particolare, di risorse destinate a spese per interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico (per 59,2 milioni) e ad interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale sanitario (per 48,76 milioni), questi ultimi finanziati tramite la contrazione di nuovi mutui autorizzati con l.r. n. 20/2019 per 150 milioni, distribuiti in ugual misura per ciascun esercizio afferente al bilancio di previsione 2019-2021.

I servizi per conto terzi: il disallineamento della gestione

Anche nel presente esercizio, al pari di quanto accaduto nell'intero quadriennio 2015-2018, si è riscontrato un disallineamento nel conto terzi, se pur di importo sostanzialmente irrilevante, pari a soli 440,00 euro.

Tale scostamento, così come nei precedenti esercizi, dipende dall'ammontare dei residui perenti reiscritti nell'ambito del conto terzi, la cui fonte di finanziamento non è assicurata da entrate di competenza, ma da quote di avanzo di amministrazione, causando giocoforza un disallineamento nelle poste contabili.

Per quanto riguarda tale *modus operandi*, che consiste nella riallocazione in bilancio del residuo nell'originario capitolo di spesa, già nelle precedenti relazioni allegate ai giudizi di parifica, era stato rilevato da questa Sezione che ciò costituiva una violazione delle norme di contabilità, portandola peraltro a valutare la legittimità dell'applicazione dell'istituto della perenzione amministrativa ai residui passivi derivanti da impegni iscritti nel conto terzi. Il complesso delle disposizioni legislative relative alla perenzione amministrativa (istituto superato, si ricorda, a seguito dell'applicazione del d.lgs. n. 118/2011), prevedeva, infatti, in modo esplicito solo la possibilità di ricorrervi per i residui passivi afferenti alla parte corrente e capitale del bilancio, senza alcun espresso riferimento alle partite di giro.

Ciò avrebbe dovuto indurre la Regione, a parere della Sezione, a non fare applicazione di tale istituto sui residui passivi derivanti dal conto terzi. Nonostante i dubbi espressi in merito, tuttavia l'irregolarità rilevata, destinata a ripresentarsi tutte le volte in cui debbano essere reiscritti in bilancio residui perenti derivanti dal conto terzi, non sembra essere altrimenti sanabile, se non per il fatto che trattasi di un fenomeno che è destinato, per le modificazioni legislative suaccennate, ad esaurirsi.

Si deve, peraltro, rilevare che la Regione ha sempre provveduto ad accantonare somme congrue a far fronte a tale tipologia di residui perenti ancora mantenuti in bilancio.

La cassa

La Regione ha raggiunto l'equilibrio di cassa, sia a livello di bilancio di previsione che al termine dell'esercizio. In particolare, per quanto riguarda il rendiconto, il valore del saldo è pari a 918,79 milioni, in aumento rispetto ai 382,24 milioni registrati nel 2018.

Il notevole incremento, pari a 536,55 milioni, deriva sia dall'alto valore del fondo di cassa iniziale, sia dal risultato positivo della gestione di competenza (884,10 milioni), mentre il saldo della gestione residui incide negativamente per 347,56 milioni,

Per quanto riguarda l'origine della consistenza di cassa, si riscontra che il comparto ordinario vi ha contribuito per 543,40 milioni, mentre l'apporto del perimetro sanitario è pari a 375,39 milioni.

L'equilibrio di cassa rappresenta un indice rilevante di per sé, ma la sua importanza risiede anche nel fatto che esso appare determinante per l'applicazione dell'istituto dei mutui a pareggio, recentemente reintrodotti dalla legge finanziaria per il 2019 – pur se non utilizzati dalla Regione – ma comunque presenti in misura ingente nel bilancio, stante il massiccio ricorso che ad essi è stato fatto prima del (temporaneo) divieto legislativo, introdotto a partire dal 2015.

La possibilità di sottoscrivere tali mutui, infatti, era (ed è) tuttora legata alle effettive esigenze di cassa, concetto la cui portata concreta è di difficile identificazione. Chiaramente, nel caso in cui l'ente fosse costretto a ricorrere all'anticipazione di tesoreria, l'esigenza diventerebbe evidente. Tuttavia, la sua mancata attivazione, ed anche il raggiungimento di un formale equilibrio di cassa, potrebbero non essere indici sufficienti per far escludere che ci siano, effettivamente, delle necessità in termini di liquidità.

Infatti, l'equilibrio potrebbe essere raggiunto attraverso trasferimenti dal conto sanitario - cui affluiscono, annualmente, più risorse - al conto ordinario. Trasferimento legittimo e consentito dalla legge e dai principi contabili ma che, tuttavia, è indice di difficoltà nel far fronte ai pagamenti ordinari con le sole risorse ad esso afferenti. È da dire al riguardo che, nell'esercizio in corso, la Regione non ha fatto ricorso ad una tale possibilità, così come non è stata utilizzata l'anticipazione di tesoreria, pur inserita, a fini prudenziali, nel bilancio di previsione.

Del resto, la mancata chiarezza sulla valutazione di quando una esigenza di cassa possa considerarsi effettiva, può consentire agli enti un certo margine di manovrabilità, per garantire il formale rispetto dell'equilibrio di cassa. Come, ad esempio, far leva sull'indice rappresentativo del rispetto dei tempi di pagamento. Tale indice, al di là della sua effettiva rappresentatività, attesta che la Regione riesce, in media, a far fronte ai propri pagamenti con circa 21 giorni di anticipo rispetto alla scadenza. Tuttavia, per quanto riguarda gli enti sanitari, il suo valore è nettamente peggiore, e attesta invece un ritardo medio di circa 25 giorni, pur se in miglioramento rispetto all'esercizio precedente.

Un elemento che garantisce liquidità alla Regione è anche quello dell'anticipazione mensile versata dallo Stato per il finanziamento della spesa sanitaria, nelle more dell'erogazione delle effettive risorse destinate al finanziamento di tale spesa, restituita dalla Regione mediante la compensazione con le risorse statali trasferite a titolo di finanziamento del fondo sanitario indistinto. Si tratta, pertanto, di un meccanismo che, evidentemente determina l'afflusso di cospicue risorse liquide nel bilancio regionale. In assenza di comunicazioni da parte dello Stato per i ripiani delle anticipazioni, peraltro, gli stessi non possono essere effettuati, generando così residui passivi di ingente ammontare.

A livello di bilancio, tale anticipazione si colloca nel conto terzi, per espressa previsione del principio contabile, in deroga a quanto previsto, in via ordinaria, per le anticipazioni. Nell'esercizio 2019, l'anticipazione sanitaria erogata dallo Stato è stata pari a 1.029,07 milioni, interamente riscossa. La medesima somma, pur impegnata, è stata liquidata per soli 449,44 milioni, il che ha generato residui passivi per 573,63 milioni, i quali, sommati a quelli pregressi, portano il totale delle somme da restituire allo Stato ad un importo pari a 2.162,69 milioni.

Per quanto riguarda la cassa sanitaria, si rileva anche che la Regione provvede, annualmente, a liquidare agli enti del sistema sanitario somme ad essi spettanti in virtù di situazioni debitorie pregresse, attraverso il pagamento di residui passivi. E' ragionevole ritenere che, per tali pagamenti, vengano utilizzate risorse che in esercizi precedenti erano giacenti nelle casse regionali.

Ciò sembrerebbe avvenire, a detta della Regione, anche a causa del fatto che alcuni pagamenti agli enti sanitari vengono fatti a rendicontazione, soprattutto per le spese di

investimento, in modo da attuare un controllo sulla gestione di liquidità degli enti ed evitare che si generi un accumulo di risorse inutilizzate.

Sembra tuttavia di poter affermare che, laddove tali risorse fossero state trasferite agli enti destinatari negli esercizi di impegno, come sembrerebbe più corretto, la Regione avrebbe potuto trovarsi in una difficile situazione di cassa, o comunque in una situazione meno florida, che, in casi estremi, avrebbe potuto dar luogo alla necessità di dover contrarre, almeno in parte, una quota del debito autorizzato (e non contratto).

Dal lato degli enti sanitari, per contro, è ragionevole ritenere che questa situazione abbia causato difficoltà nella gestione delle proprie risorse di cassa, come sembra confermato dal loro indice di tempestività dei pagamenti il quale, seppur in miglioramento, è ancora sostanzialmente negativo.

In aggiunta, si rileva che i pagamenti in conto residui in favore delle aziende sanitarie ammontano, per il 2019, a 561,59 milioni relativi a somme afferenti ad esercizi pregressi (2017-2018).

A fronte dell'obbligo di impegno integrale del Fondo sanitario nell'esercizio di competenza e del correlativo obbligo di riversamento alle aziende sanitarie entro il 31 dicembre di ogni anno di almeno il 95 per cento delle somme riscosse dalla Stato sullo stesso Fondo, la formazione di residui passivi corrispondenti a quote ancora da trasferire dovrebbe rappresentare un'ipotesi marginale.

L'elevato ammontare di pagamenti a favore delle aziende sanitarie in conto residui, al netto di quelli riscossi dallo Stato, denota, viceversa, che quote del FSR di esercizi precedenti sono trattenute sul bilancio regionale e destinate ad integrare i trasferimenti di cassa di competenza di esercizi successivi.

Da ultimo, si rileva che nell'esercizio in corso la Regione ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità di cui alla l. n. 145/2018 per un importo pari a 82,3 milioni. In tal modo, l'ente regionale, per garantire alle aziende sanitarie la necessaria liquidità, limitata dai ritardi riscontrati nel corso degli anni in ordine all'erogazione dell'intero fondo sanitario, si è avvalsa di strumenti alternativi messi a disposizione dello Stato - su cui peraltro dovrà fronteggiare delle spese ulteriori connesse al pagamento dei relativi interessi - nonostante il suo equilibrio di cassa si collochi ad una cifra prossima al miliardo.

I residui

I residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio ammontano a 4.101,17 milioni (di cui 1.410.90 derivanti dalla gestione di competenza e 2.690,27 dalla gestione degli stessi residui), con una riduzione del 22 per cento rispetto al valore iniziale di 5.019,25 milioni.

I residui passivi ammontano, di contro, a 4.804,41 milioni (di cui 1.993,48 derivanti dalla gestione di competenza e 2.810,93 dalla gestione degli stessi residui) con una riduzione del 15 per cento rispetto al valore iniziale di 5.542,24 milioni.

Anche nell'esercizio 2019, come in quelli precedenti, si assiste a plurime reimputazioni di residui, effettuate in sede di riaccertamento ordinario (c.d. trascinamento delle poste residuali).

Tale prassi si pone in contrasto con il principio della competenza finanziaria potenziata il quale, tendenzialmente, dovrebbe limitare le reimputazioni. Inoltre, il procedimento seguito è in grado di ripercuotersi sul saldo di finanza pubblica, in considerazione della sua incidenza sia sul fondo pluriennale vincolato, sia sugli aggregati che lo compongono direttamente.

Al di là di ciò, nell'esercizio in esame si è rilevata una differenza tra il valore dei residui attivi finali riportati nel rendiconto e il corrispondente valore per come risulta dal riaccertamento straordinario.

Tale differenza è dovuta ad una modifica intervenuta dopo le operazioni di riaccertamento ed attestata dalla stessa proposta di legge di rendiconto la quale, all'art. 1, precisa che le risultanze del rendiconto sono comprensive di una variazione in aumento nella gestione dei residui attivi, riferita a due voci, una afferente al Titolo 2 e l'altra al Titolo 3, per importi rispettivamente pari a 50.429,21 euro e 1.500 euro.

Questi importi riguardano risorse vincolate di parte ordinaria. La prima era stata stralciata nonostante la spesa fosse stata interamente impegnata. La seconda, è stata accertata in quanto, a fronte di un impegno assunto sul 2019, l'accertamento era stato contabilizzato sul disallineamento.

Si tratta di accertamenti i quali, pur se di limitato ammontare, e pur se effettuati per correggere errori materiali, si pongono comunque in contrasto con il principio contabile applicato della contabilità finanziaria il quale, al punto 11.10, dispone che "a seguito del

riaccertamento ordinario non è più consentito procedere ad ulteriori revisioni dei residui e del risultato di amministrazione al 31 dicembre del precedente esercizio" e in questa sede si ritiene di doverne dare atto.

Il risultato di amministrazione e la situazione finanziaria della Regione

Nel nuovo sistema contabile armonizzato introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 il risultato di amministrazione c.d. sostanziale rappresenta il principale parametro per la valutazione della situazione finanziaria complessiva degli enti territoriali.

A differenza del risultato c.d. formale, il risultato sostanziale, considerando anche le quote accantonate e vincolate, consente di definire a fine esercizio la misura precisa delle risorse disponibili per nuove spese oppure la misura delle passività da ripianare, a seconda che presenti un valore positivo o negativo.

Il "prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione", allegato obbligatorio del rendiconto, contiene l'elencazione analitica di tutte le componenti che determinano il risultato finale denominato "parte disponibile" ed indicato con la lettera E.

Tale valore è dato dal risultato di amministrazione c.d. formale (costituito dal fondo cassa aumentato dei residui attivi e ridotto dei residui passivi) indicato con la lettera A, cui sono detratte le quote accantonate (parte accantonata, lettera B), le quote vincolate (parte vincolata, lettera C) e le quote destinate agli investimenti (parte destinata, lettera D).

Il rendiconto della Regione registra un risultato formale in disavanzo di 177,93 milioni e, per effetto delle quote accantonate (1.190,52 milioni) e vincolate (599 milioni), un risultato sostanziale parimenti in disavanzo con una parte disponibile negativa di 1.967,45 milioni.

La parte disponibile negativa rappresenta quindi il disavanzo che la Regione è tenuta a ripianare nei modi previsti dalla legge per recuperare le risorse necessarie a fare fronte agli impegni già assunti oppure per ricostituire le entrate vincolate a specifici interventi di spesa o destinate a prevenire il rischio di maggiori spese o minori entrate.

Sia il risultato formale che il risultato sostanziale, per quanto entrambi negativi, registrano tuttavia un miglioramento in termini di riduzione del disavanzo.

Il primo passa da -476,15 milioni del 2018 a -177,93 milioni del 2019 (con un miglioramento pari a 298,22 milioni).

Il secondo passa invece da -2.268,94 milioni del 2018 agli attuali -1.967,45 milioni.

Questo miglioramento, pari a 301,49 milioni, fa seguito a quelli registrati negli esercizi immediatamente precedenti: 494,32 milioni nel 2018 sul 2017; 261,50 milioni nel 2017 sul 2016; 479,17 milioni nel 2016 sul 2015.

Si deve tuttavia considerare che tale miglioramento risente anche dell'omesso accantonamento del Fondo perdite delle società partecipate, come si dirà oltre.

In ogni caso per il quarto anno consecutivo la Regione è riuscita a ridurre il disavanzo sostanziale, nonostante permanga una situazione di deficitarietà strutturale, che dura dal 2007.

A fronte di ciò, si ricorda che persiste tuttavia un saldo finanziario effettivo negativo di notevolissime dimensioni, di poco inferiore ai 2 miliardi. In base ai risultati dell'anno precedente, che probabilmente saranno confermati quest'anno, il disavanzo sostanziale della Regione Toscana costituiva, nel 2018, il quinto peggior disavanzo a livello nazionale, dopo Lazio, Sicilia, Piemonte e Campania. Un simile posizionamento, che comunque migliora quello dell'anno precedente, allorché erano solo tre le regioni che registravano un disavanzo quantitativamente superiore, è tale da destare preoccupazione.

I fondi accantonati

Le quote accantonate e vincolate costituiscono, dunque, altrettanti fondi del risultato di amministrazione che, come detto, concorrono a definirne la parte disponibile per nuove spese o la parte da finanziare con nuove entrate in caso di valore negativo.

Vi sono fondi il cui accantonamento è espressamente richiesto dal d.lgs. n. 118/2011 (Fondo crediti di dubbia esigibilità, Fondo residui perenti, Fondo per le passività potenziali) o da specifiche disposizioni di legge (Fondo anticipazioni di liquidità, Fondo perdite su società partecipate).

Vi sono poi casi in cui l'accantonamento è rimesso al prudente apprezzamento dell'ente e viene registrato nei documenti contabili in un fondo generico denominato "altri accantonamenti" (ad es. spese di personale, accantonamenti per fideiussioni, rimborsi vari da effettuare verso lo Stato).

Rispetto al 2018, l'ammontare complessivo dei fondi accantonati e vincolati resta pressoché invariato, essendo pari a 1.789,5 milioni, rispetto ai precedenti 1.792,8 milioni.

Cambia tuttavia la loro composizione, con una prevalenza, rispetto al 2018, dei fondi accantonati su quelli vincolati. Tale redistribuzione delle risorse dipende in particolare dalla

riduzione dei vincoli derivanti da trasferimenti (che passano dai 660 milioni del 2018 ai 448,6 milioni del 2019) e dal parallelo incremento degli accantonamenti per fondo crediti di dubbia esigibilità (da 391 milioni a 488 milioni) e del Fondo per i residui perenti (da 38,6 milioni a 80,7 milioni).

Senza entrare nel dettaglio dei singoli fondi, per i quali si rimanda alla relazione, si impongono tuttavia alcune considerazioni in merito al Fondo perdite società partecipate.

Dal rendiconto dell'esercizio 2019 non risulta infatti accantonata alcuna somma per le perdite delle società partecipate dalla Regione.

Il fondo, già compreso nella parte accantonata del risultato di amministrazione del 2018 per 6,8 milioni ai quali dovevano aggiungersi ulteriori 7 milioni stanziati sul bilancio del 2019, non è stato mantenuto alla chiusura di tale esercizio, generando una economia di spesa.

Un fondo di 18,26 milioni, corrispondente all'intero importo richiesto dalla legge per la copertura delle perdite delle società partecipate è stato invece stanziato sul bilancio di previsione 2020-2022 con imputazione all'anno 2020.

La Regione, come affermato nel corso del contraddittorio, ha ritenuto quest'ultima scelta più prudenziale in quanto consentirebbe l'immediato utilizzo delle somme già stanziate senza incorrere nei limiti di applicazione dell'avanzo che imporrebbe l'accantonamento nel risultato di amministrazione.

Si deve rilevare al riguardo, innanzitutto, che l'accantonamento di un apposito fondo per le perdite delle società partecipate costituisce un adempimento espressamente richiesto da una specifica disposizione di legge. L'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 19 agosto 2016, n. 75 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) dispone infatti che"nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, 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".

È la stessa legge quindi che, con il richiedere l'obbligo di accantonamento e determinarne l'ammontare, stabilisce la misura prudenziale rispetto a possibili interventi di soccorso finanziario verso le partecipate, senza concedere alcuno spazio di discrezionalità all'ente, come accade invece per altri fondi.

Né, d'altra parte, quella di rifinanziare di volta in volta l'intero importo del fondo con nuove entrate della gestione di competenza può ritenersi una condotta equivalente o più prudente di quella stabilita dalla legge che, con l'accantonamento obbligatorio, consente di destinare alle eventuali e future necessità di spesa risorse già accertate.

Va infine rilevato che, per effetto del venir meno dell'accantonamento, si registra, come ammesso dalla stessa Regione, un miglioramento del risultato di amministrazione, in termini di minor disavanzo, che, pur non compromettendo gli attuali equilibri di bilancio dell'ente, fornisce una rappresentazione non corretta e veritiera dell'esito della gestione.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio, infatti, nella misura in cui non dà conto di una passività potenziale richiesta dalla legge, non corrisponde all'effettivo risultato della gestione e difetta quindi dei caratteri della veridicità e della rappresentatività.

Alla luce delle predette considerazioni non può pertanto ritenersi conforme al dato normativo-contabile la condotta della Regione che, alla chiusura dell'esercizio in esame, non ha dato corso all'accantonamento del Fondo perdite società partecipate nel risultato di amministrazione, dopo aver provveduto a ristanziarne l'intero importo nel bilancio di previsione degli esercizi 2020-2022.

Il debito autorizzato e non contratto

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2019, riporta, come sopra evidenziato, un disavanzo sostanziale di 1.967,45 milioni.

Tale disavanzo risulta derivare da debito autorizzato e non contratto per 1.300,48 milioni, dall'accantonamento del Fondo anticipazioni di liquidità per 594,14 milioni e dal riaccertamento straordinario dei residui per 72,82 milioni.

Quanto rilevato in ordine alla consistenza del disavanzo conduce ad alcune riflessioni sul debito autorizzato e non contratto (in gergo, DANC, o mutui a pareggio).

Per quanto riguarda il suo inquadramento teorico, e la ricostruzione della sua genesi, si rimanda alle relazioni sugli esercizi precedenti, in particolare a quella relativa all'esercizio 2017.

In questa ci si può limitare a ribadire che, a parere della Sezione, la genesi di tale istituto sembra derivare da una non corretta declinazione, da parte della normativa regionale, dei principi sanciti dal d.lgs. n. 76/2000, allorché sono state approvate leggi regionali che

ancoravano l'effettiva sottoscrizione dei mutui alle esigenze di cassa, creando così i presupposti per l'esplosione dei disavanzi, come nel caso della Regione Toscana.

Questa situazione si era protratta fino a che, anche a seguito dell'introduzione della contabilità armonizzata e dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, il legislatore statale è dovuto intervenire per vietare tale istituto, facendo però salvi gli stock di debito autorizzato e non contratto esistenti al 31 dicembre 2015 (art. 40, comma 2 d.lgs. n. 118/2011), e comunque consentendo ad alcuni enti, considerati virtuosi in base al valore dell'indice di tempestività dei pagamenti, la possibilità di incrementarli nel 2016.

Senonché, di recente, si è avuta una nuova inversione di tendenza. Con la legge finanziaria per il 2019 (l. n. 145/2018), infatti, il legislatore statale è nuovamente intervenuto in materia, ripristinando la possibilità di ricorrere a tale istituto a partire già dall'esercizio 2018.

L'art. 1, comma 937 della legge summenzionata ha infatti aggiunto all'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 il comma 2-bis: "2-bis. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, a decorrere dall'esercizio 2018, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che nell'ultimo anno hanno registrato valori degli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti, calcolati e pubblicati secondo le modalità stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 settembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 14 novembre 2014, rispettosi dei termini di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, possono autorizzare spese di investimento la cui copertura sia costituita da debito da contrarre solo per far fronte a esigenze effettive di cassa. L'eventuale disavanzo di amministrazione per la mancata contrazione del debito può essere coperto nell'esercizio successivo con il ricorso al debito, da contrarre solo per far fronte a effettive esigenze di cassa".

Nel prendere atto del contenuto della disposizione statale, non si può che ribadire quanto già espresso, a più riprese, nelle relazioni sui rendiconti degli esercizi precedenti: un simile istituto desta perplessità dal punto di vista della tenuta costituzionale, apparendo in contrasto con quanto stabilito dall'art. 81 della Costituzione, in linea, del resto, con quanto espresso esplicitamente dallo stesso giudice costituzionale allorché, con la sentenza n. 274/2017, aveva affermato come "un simile meccanismo giuridico fosse in problematico rapporto con il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con lo stesso art. 119, sesto comma, Cost., il quale contempla la "regola aurea" secondo cui l'indebitamento può servire solo alla promozione di investimenti e non alla sanatoria di spese per

investimenti non coperti", pur se, all'epoca, tale istituto era stato espunto dall'ordinamento giuridico.

In ogni caso, si precisa che la Regione Toscana non ha usufruito della possibilità offerta dal legislatore statale, né nell'esercizio 2018, né sul 2019.

Da questo punto di vista, non si può far altro che rimarcare la bontà di questa scelta. L'utilizzo di tale strumento nel corso degli anni, infatti, se da un lato ha consentito di effettuare investimenti in assenza di risorse effettive, dall'altro – e, anzi, come conseguenza logica e prevedibile – ha reso necessario il ricorso a manovre di riduzione del disavanzo i cui effetti si risentono tutt'oggi e, presumibilmente, influenzeranno il bilancio regionale per molti anni a venire, anche in termini di nuovi investimenti attivabili.

Per quanto riguarda lo stock attuale dei mutui a pareggio, esso è pari, al 31 dicembre 2019, a 1.300,48 milioni, in netto calo rispetto a quello dell'anno precedente, allorché si assestava a 1.582,19 milioni, ma pur sempre di notevolissima consistenza.

Il saldo di finanza pubblica

Il saldo rilevante ai fini del pareggio è costituito dalla differenza tra entrate finali e spese finali, in termini di competenza, compreso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa al netto della quota derivante dal ricorso all'indebitamento e tenendo conto degli spazi finanziari acquisiti o ceduti. Il saldo così calcolato deve risultare pari o superiore a quello obiettivo. L'obiettivo deve essere raggiunto sia a preventivo, sia a consuntivo.

Per l'esercizio 2019, la Regione Toscana ha certificato il raggiungimento dell'obiettivo previsto ed ha trasmesso alla Ragioneria Generale dello Stato, in via telematica, i relativi prospetti, nei termini previsti dal decreto del Mef. Come già ricordato lo scorso anno, a partire dal 2018 non è più richiesta la dimostrazione del mantenimento del pareggio in corso d'anno, ma esclusivamente in sede di bilancio di previsione e consuntivo.

L'obiettivo della Regione, per il 2019, era pari a circa 132,6 milioni. Lo stesso tiene conto del contributo richiesto alla Regione quale concorso delle amministrazioni periferiche alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica previsti dai commi 833 e 834 dell'art. 1 della l. n. 145/2018, nonché degli spazi finanziari aggiuntivi riconosciuti dal comma 495-ter della legge n. 232/2016 e dal comma 791 della legge n. 205/2017. Con riferimento agli spazi finanziari aggiuntivi, essi sono riconosciuti solo se utilizzati per la realizzazione di investimenti nuovi ed aggiuntivi, e sono pari, per il 2019, a complessivi 41,9 milioni.

L'obiettivo risulta ampiamente rispettato, avendo l'ente conseguito, a consuntivo, un saldo positivo pari a 282,5 milioni, con un margine di circa 150 milioni, in linea con quello dell'anno precedente.

Al riguardo, si segnala che, sempre al pari dell'anno scorso, tale margine con cui l'amministrazione regionale ha raggiunto l'obiettivo prefissato è superiore al limite dell'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio e di conseguenza, non sussistono i presupposti per beneficiare del regime di premialità stabilito dalla legge (l. n. 232/2016).

Analogamente agli anni precedenti, la Regione Toscana ha quindi raggiunto il proprio obiettivo di saldo e questo è senz'altro un risultato positivo.

Come già rimarcato negli ultimi anni, tuttavia, si deve rilevare che il raggiungimento dell'obiettivo con così ampio margine presenta anche aspetti problematici.

Il c.d. overshooting (che caratterizza non solo la gestione della Regione Toscana, ma anche quella di altre regioni ed enti locali) indica la presenza di spazi di spesa che l'ente non è riuscito a sfruttare, né direttamente, né tramite la cessione di spazi ad altri enti.

Pur nella consapevolezza che l'elevata consistenza dell'overshooting non dipende solo da fattori nella diretta disponibilità e controllo della Regione, come ad esempio i tempi di trasferimento delle risorse, e anche considerando alcune aporie tecniche che, per alcuni aspetti, rendono non pienamente significativo il saldo raggiunto, c'è da rilevare che, al contrario, altri aspetti rientrano nella piena disponibilità delle Regione (come, ad esempio, la programmazione della spesa).

Si raccomanda, quindi, il perseguimento della riduzione del margine in questione, in vista del recupero di risorse da destinare a beneficio della collettività amministrata.

Il prospetto degli equilibri di bilancio previsti dal d.lgs. n. 118/2011

Infine, si deve rilevare che il prospetto degli equilibri di bilancio stabiliti dall'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011, allegato alla proposta di legge di rendiconto 2019, risulta errato. Non nell'equilibrio finale, che risulta complessivamente corretto, ma nella sua ripartizione tra equilibrio corrente ed equilibrio di parte capitale.

L'equilibrio complessivo, infatti, è pari a 251,9 milioni.

Nel prospetto allegato alla proposta di legge, tale equilibrio si suddivide in equilibrio di parte corrente per 294, 8 milioni ed equilibrio di parte capitale, negativo per 42,9 milioni.

Il prospetto in questione, tuttavia, risulta viziato dalla errata contabilizzazione dell'anticipazione sanitaria di cui alla l. n. 145/2018, ammontante a 82,27 milioni, la cui entrata non era stata registrata tra quelle di parte corrente.

Nel corso dell'istruttoria, la Regione ha trasmesso il prospetto corretto, che sarà oggetto di un emendamento consiliare e che riporta un equilibrio di parte corrente pari a 377,1 milioni e un equilibrio di parte capitale negativo per 125,2 milioni.

Capitolo IV - L'indebitamento della Regione Toscana

L'indebitamento rappresenta uno dei principali aspetti da monitorare per verificare la sana gestione del bilancio regionale, nonché la sostenibilità delle spese programmate dall'ente. L'andamento dell'indebitamento regionale appare in costante evoluzione, in considerazione sia dell'applicazione delle disposizioni normative di cui al d.lgs. n. 118/2011 e alla l. n. 243/2012, sia del superamento della disciplina del debito autorizzato e non contratto (mutui a pareggio) a partire dal 2016. Tali disposizioni sono state peraltro integrate da quanto previsto in materia dalla legge di bilancio per il 2019 (l. n. 145/2018) che pone particolare attenzione alla necessità di rilancio degli investimenti pubblici, prevedendo specifiche misure espansive tese a incentivare le spese in conto capitale degli enti territoriali. La citata norma reintroduce i mutui a pareggio, nel rispetto di specifiche condizioni da parte degli enti. Il complesso quadro normativo delineato evidenzia l'intento del legislatore, da una parte, di ridurre il debito pubblico a livello aggregato; dall'altra, di rilanciare gli investimenti. Per raggiungere entrambi gli obiettivi, spesso in contrasto tra loro, è necessario quindi il recupero di risorse alternative all'indebitamento da parte degli enti territoriali.

La Regione Toscana ha registrato la crescente necessità, a partire proprio dal 2016, di ricorrere a nuovo debito per far fronte alle spese di parte capitale, senza tuttavia utilizzare, nel 2019, lo strumento dei mutui a pareggio appena reintrodotto.

Nonostante l'avvenuta contrazione di nuovi mutui ogni anno, si è comunque rilevata una riduzione dello stock complessivo dell'indebitamento e del disavanzo da mutui a pareggio, derivante dalle gestioni precedenti il 2016. Alla luce della disamina effettuata, si riportano di seguito i principali aspetti rilevati e le relative criticità riscontrate.

L'indebitamento complessivo

Nel 2019, come nel triennio precedente, la Regione ha stabilito il ricorso al mercato del credito autorizzando, nell'ambito della legge di approvazione del bilancio di previsione 2019-2021 e sue successive variazioni, la contrazione di mutui per 124,7 milioni con riferimento al solo esercizio 2019. Di questi, i mutui effettivamente contratti sono stati 75,3 milioni, di cui 26,6 milioni relativi a investimenti ordinari e 48,7 milioni a investimenti sanitari.

Alla chiusura dell'esercizio, l'indebitamento totale si assesta a 1.877,2 milioni, con una riduzione di circa 20 milioni rispetto al 2018 (1.897,1 milioni) e con un'incidenza pro capite di 500 euro per abitante. Al netto degli effetti del d.l. n. 35/2013, di cui la Regione ha usufruito nel biennio 2013-2014, il debito 2019 si rimodula in 1.082 milioni.

Nel complesso, a partire dal 2016 la Regione, dopo un periodo di mancata contrazione di nuovi debiti determinata, tra l'altro, dalla possibilità di ricorrere all'istituto dei mutui a pareggio, ha proceduto ad assumere nuovi mutui per complessivi 253,6 milioni nel periodo 2016-2019, principalmente nella forma di prestiti ad erogazione multipla (cd. aperture di credito).

A ciò si aggiunge l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità concesse, oltre che dal d.l. n. 35/2013, anche dalla legge di bilancio 2019 (l. n. 145/2018). Tali anticipazioni, seppur non configurabili come indebitamento, devono essere restituite secondo specifici piani di ammortamento (pluriennale nel primo caso, annuale nel secondo) e generano costi a titolo di interessi passivi a carico del bilancio regionale.

La spesa per il rimborso di prestiti è pari complessivamente a 149,2 milioni, di cui 98 milioni di quota capitale e 51,2 milioni di interessi passivi, in diminuzione rispetto al 2018 (166,2 milioni complessivi).

Invece, il costo delle anticipazioni di liquidità ricevute ai sensi del d.l. n. 35/2013 e della legge di bilancio 2019, comprensive sia della quota annuale da rimborsare che degli interessi, ammontano rispettivamente a 42,7 milioni (di cui 23,8 milioni di quota capitale e 18,8 milioni di interessi) ed a 82,9 milioni (82,3 milioni di capitale e 0,6 milioni di interessi).

Il costo dei derivati in essere è pari a 8,1 milioni, principalmente allocato, per 6,7 milioni, sul perimetro sanitario del bilancio e quindi finanziato mediante il fondo sanitario.

Peraltro, la riduzione complessiva registrata nell'ultimo esercizio del costo del debito a carico del perimetro sanitario (48,9 milioni a fronte dei 73,3 milioni del 2018) viene vanificata dalla contrazione dell'anticipazione di liquidità di cui alla menzionata legge di bilancio 2019: poiché infatti questa è stata assunta dalla Regione per sopperire a carenze di cassa delle aziende sanitarie, il relativo costo, come sopra quantificato, viene allocato sulla parte sanitaria. Di conseguenza, il costo totale a carico del fondo sanitario si incrementa, passando da 73,3 milioni nel 2018 a 131,9 milioni nel 2019.

La traslazione del costo del debito verso il comparto sanitario rappresenta un fenomeno ripetuto negli anni, in particolare a seguito dell'attivazione delle anticipazioni di cassa di

cui al d.l. n. 35/2013. Questo fenomeno, la cui criticità è già stata rilevata dalla Sezione nell'ambito dei precedenti controlli, si ripropone anche nel 2019 con riguardo, come detto, alla nuova anticipazione resa disponibile dalla legge di bilancio 2019. Ciò peraltro conferma la generalizzata carenza di liquidità del sistema sanitario, che contrasta con la decisione dell'ente regionale di continuare a caricare il comparto stesso con i costi del servizio del debito, compresi quelli riferiti ai derivati finanziari.

Si evidenzia, infine, come una quota del debito esaminato, seppure esigua (12,1 milioni), risulti a carico dello Stato. Questa subisce una costante riduzione dai 243 milioni del 2011. Si registra pertanto un'incidenza sempre maggiore dell'indebitamento a carico dell'ente regionale, non supportato da contributi statali, per il quale appare necessario identificare, in un'ottica di lungo periodo, le risorse da destinare alla sostenibilità dello stesso.

I mutui a pareggio e gli squilibri di cassa

L'utilizzo dei mutui a pareggio, concesso dalla normativa fino al 2016, ha permesso alla Regione di finanziare gli investimenti regionali senza contrarre nuovo debito effettivo, ma generando nuovo disavanzo. Tale istituto è stato utilizzato per il complesso delle spese in conto capitale effettuate dall'ente fino al 2016, con particolare riguardo agli investimenti afferenti al comparto sanitario (982 milioni di impegni verso il settore sanitario nel quinquennio 2011-2015).

Si deve peraltro precisare che le risorse destinate alla sanità non erano erogate nel momento del relativo impegno di spesa verso i singoli enti beneficiari, ma solo a seguito della rendicontazione dei lavori eseguiti da parte degli stessi enti titolari dell'investimento, costringendo questi ultimi a ricorrere ad anticipazioni di liquidità per far fronte alla spesa.

Infatti, a fronte di contributi complessivi per 982 milioni (considerando la somma degli impegni degli anni 2011-2015 coperti dai mutui a pareggio) sono ancora presenti, a rendiconto 2019, residui passivi per 202 milioni, che rappresentano mancate erogazioni di liquidità al comparto sanitario. Essendo tali contributi erogati alle aziende sanitarie a rendicontazione del relativo Sal (Stato avanzamento lavori), la gestione della cassa non appare allineata rispetto a quella di competenza, in relazione alle effettive esigenze di liquidità manifestate da parte dal comparto.

A partire dal 2016, per adeguarsi all'evoluzione del quadro normativo, la Regione ha proceduto ad autorizzare direttamente gli enti sanitari, mediante appositi provvedimenti, a

contrarre nuovo debito per finanziare i vari interventi, in luogo dei contributi precedentemente erogati.

Il 2019 è tuttavia caratterizzato dalla contrazione di nuovo debito da parte dell'amministrazione regionale a favore di investimenti sanitari, accertati per 48,7 milioni (a cui si aggiungono ulteriori 100 milioni autorizzati dal bilancio preventivo per il biennio 2020-2021). Questi, che fanno parte dei 75 milioni di debito complessivamente assunto nell'anno, sono stati riscossi ma non sono stati liquidati, confermando la tendenza dell'ente a trattenere le risorse fino alla effettiva rendicontazione dei lavori da parte dei beneficiari. Tali considerazioni valgono anche per la restante quota, destinata a interventi non sanitari generalmente affidati ad enti diversi (tra cui enti locali) e gestiti con le medesime modalità dei contributi a rendicontazione.

La gestione degli investimenti come contributi a rendicontazione comporta, difatti, un rilevante vantaggio, in termini di cassa, per la Regione, che dispone di risorse in attesa di ricevere la documentazione necessaria per l'effettiva erogazione del contributo. Allo stesso tempo, si genera un parallelo squilibrio nella gestione della liquidità, in particolare per gli enti sanitari, che devono anticipare le risorse in attesa del rimborso da parte della Regione. L'utilizzo dello strumento del debito contrasta peraltro con la natura del contributo (a rendicontazione) che la Regione utilizza per il definitivo trasferimento di risorse ai destinatari finali. Tale gestione comporta, in definitiva, un vantaggio per l'amministrazione regionale, che agisce quale ente intermedio tra l'acquisizione e l'effettivo utilizzo delle risorse, generando peraltro notevoli squilibri di tesoreria negli enti titolari degli investimenti.

Anche con riguardo agli investimenti non sanitari, dal 2016, la Regione Toscana procede alla contrazione di nuovo debito rispettivamente per 69,5 milioni nel 2016, per 58,3 milioni nel 2017 e per 53,6 milioni nel 2018 ed a 26 milioni nel 2019. Questa tendenza rivela la difficoltà a reperire risorse proprie per finanziare gli investimenti e la necessità, ogni anno, di ricorrere al mercato del credito nonostante quanto disposto dai principi contabili, che identificano tale soluzione come residuale, in assenza di risorse alternative e da valutare attentamente per la tenuta degli equilibri di bilancio.

La sostenibilità del debito

L'indebitamento regionale è sottoposto a specifici vincoli definiti dall'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011. La Regione ha predisposto l'apposito prospetto dimostrativo del rispetto di tali vincoli, allegato al bilancio di previsione 2019-2021 ed al suo successivo assestamento, nel quale si dimostra il rispetto della norma citata, condizione necessaria per poter procedere all'autorizzazione di nuovi mutui nel corso della gestione. In sede di assestamento, su un limite complessivo del 20 per cento del costo del debito rispetto alle entrate correnti, il margine ancora disponibile per la contrazione di nuovi prestiti è del 4,6 per cento, in riduzione rispetto al 5 per cento registrato nel 2018. L'ente ha già pertanto usufruito di più del 15 per cento del margine.

Con riferimento alla gestione del disavanzo derivante dai mutui a pareggio, componente inclusa nel calcolo dei suddetti vincoli, si sottolinea che questo risulta in diminuzione già nel 2016 (2.381 milioni) rispetto al precedente esercizio 2015 (2.844 milioni). Il trend decrescente viene confermato per il 2017 (2.057 milioni), per il 2018 (1.582 milioni) e per il 2019 (1.300 milioni in sede di rendiconto). Tale andamento deriva dal graduale riassorbimento del disavanzo derivante dai mutui autorizzati e non contratti mediante risorse proprie di bilancio, rese disponibili anche dalla necessità di conseguire annualmente un avanzo di gestione, in particolare della parte corrente, ai fini del rispetto degli obiettivi in materia di concorso agli obiettivi di finanza pubblica. Le quote di avanzo della gestione generate potrebbero pertanto essere finalizzate, anche negli esercizi futuri, alla riduzione del disavanzo derivante dai mutui a pareggio. Al riguardo, si invita la Regione a continuare ad operare in tal senso, in un'ottica di risparmio di spesa in termini di interessi passivi annui.

Un'altra voce rilevante per il calcolo in oggetto è rappresentata dal costo annuale del debito potenziale, pari a 41,6 milioni nel 2019 e pressoché costante negli anni, che rappresenta il debito contratto da altri enti su cui la Regione ha rilasciato apposita garanzia. Si tratta, per 38,7milioni, delle garanzie sulle rate annuali dei debiti contratti dagli enti del settore sanitario con la Cassa dd.pp. e per 3 milioni di una fidejussione su un mutuo contratto dall'Autorità portuale di Piombino con la stessa Cassa dd.pp.

Gli investimenti finanziati dall'indebitamento

Dal lato della spesa, gli investimenti regionali sono stati caratterizzati, negli anni passati, da una continua contrazione a causa di molteplici fattori che ricomprendono, oltre alla crisi economica verificatasi nell'ultimo decennio, le più stringenti regole di finanza pubblica e l'evoluzione nella normativa relativa alla programmazione e gestione degli investimenti.

A livello previsionale, nel 2019, rispetto ad un ammontare di investimenti autorizzato per complessivi 182,5 milioni, ben 50,4 milioni erano previsti mediante il ricorso all'indebitamento, ovvero il 27,6 per cento del totale. Quest'ultima percentuale appare peraltro in linea quella del 2018 (27 per cento) e in diminuzione rispetto a quella del 2017 (43 per cento). Tuttavia, la quota di investimenti finanziata a debito si incrementa nel corso della gestione mediante successive variazioni di bilancio fino ai 124 milioni delle previsioni definitive, rispetto a spese totali previste di 383 milioni (32 per cento del totale). Per quanto riguarda la restante parte della spesa per investimenti, che ammonta a 258 milioni, è previsto il finanziamento mediante entrate di parte capitale (compreso il fondo pluriennale vincolato in entrata) per 101 milioni e attraverso il conseguimento di un avanzo nella gestione corrente per 158 milioni.

A consuntivo, gli impegni per spese di investimento propri regionali sono pari circa 295 milioni. Di questi, 75,3 milioni sono finanziati mediante nuovo indebitamento effettivamente accertato, con una differenza negativa di quasi 50 milioni rispetto a quanto autorizzato in via definitiva (124 milioni). Anche le spese coperte da risorse proprie si contraggono rispetto alle previsioni iniziali, poiché il margine positivo generato dalla gestione viene utilizzato in prevalenza per ridurre il disavanzo pregresso da mutui a pareggio.

Nel complesso, i principali investimenti effettivamente attivati e finanziati con nuovo debito riguardano quelli in ambito sanitario, già citati in precedenza e impegnati per 48,7 milioni e gli interventi per la difesa del suolo per circa 15 milioni. Le restanti spese appaiono parcellizzate e si riferiscono soprattutto a contributi a vario titolo verso enti locali.

Si rileva altresì che i nuovi mutui attivati nel 2019 riguardano principalmente due prestiti ad erogazione multipla sottoscritti nel 2016 rispettivamente con la Cassa Depositi e Prestiti e con la Banca europea per gli investimenti (Bei). Trattandosi non di prestiti ordinari, bensì ad erogazione multipla, le relative somme vengono messe a disposizione dell'ente, secondo quanto indicato dai principi contabili, in relazione all'effettuazione della correlata spesa

specifica. Al riguardo si osserva che i programmi di spesa finanziati si modificano nel corso dell'anno, pertanto appare difficile collegare l'erogazione dell'entrata all'effettuazione di un singolo intervento.

Difatti, l'utilizzo dei prestiti ad erogazione multipla genera alcune anomalie contabili legate alla necessità di modificare continuamente gli interventi specifici cui le risorse così reperite sono destinate. Tali tipologie di debito, per loro natura e in base a quanto disposto dai principi contabili, possono essere attivate solo in caso di effettiva attuazione (ed impegno) della spesa nell'anno di competenza. Nel caso in cui, invece, un intervento venga rinviato agli anni futuri, dovrà essere riattivata una ulteriore linea di finanziamento nell'esercizio di competenza

Di conseguenza, una continua variazione tra gli investimenti effettuati e quelli rinviati, derivante da una carente capacità programmatoria e risultante, al termine dell'esercizio, solo a seguito dell'operazione di riaccertamento dei residui, provoca la corrispondente modifica delle relative modalità di copertura tra il ricorso ai prestiti ad erogazione multipla (per le spese effettivamente impegnate) e le altre tipologie di risorse a disposizione dell'ente (per quelle rinviate). Per questo motivo, la reale modalità di finanziamento degli investimenti tra entrate da indebitamento ed entrate proprie non può essere individuata, in via definitiva, se non dopo l'attività di riaccertamento dei residui, con la conseguente necessità di modificare, solo in sede di rendiconto, le risorse destinate alle singole spese, in relazione all'effettivo anno di imputazione di queste ultime.

Tale pratica ha comportato la necessità di procedere a posteriori, in sede di redazione del rendiconto 2019, ad una modifica delle modalità di finanziamento degli investimenti previsti nel bilancio di previsione e dei relativi prospetti contabili allegati. Ciò conferma la assoluta mobilità delle risorse derivanti dal debito tra i vari interventi, che possono modificarsi nel corso dell'anno senza una preventiva autorizzazione da parte dell'organo decisionale dell'ente, trattandosi, come visto, di finanziamenti a erogazione multipla. Si pongono quindi dubbi sull'opportunità di utilizzare questa tipologia di indebitamento, in assenza di sufficienti strumenti programmatori che ne consentano una corretta e trasparente gestione.

La finanza derivata

L'analisi effettuata sui contratti di finanza derivata fornisce degli esiti per l'anno in questione che confermano le previsioni delle passate edizioni del presente referto: per i finanziamenti attivati nei primi anni 2000, la scelta economicamente più conveniente era quella dei tassi variabili rispetto a quelli fissi e le esigenze di protezione da aumenti indesiderati dei tassi d'interesse avrebbero potuto essere efficacemente conseguite attraverso strumenti finanziari di stabilizzazione. Invece, nella predisposizione dei derivati, in sede di contrattazione delle caratteristiche degli stessi, nella quale una delle parti contraenti è il titolare del prodotto finanziario, si sono verificate le condizioni per le perdite registrate a fronte di ciascun derivato e per tutti gli esercizi finanziari, dalla sottoscrizione ad oggi. Gli strumenti si confermano, anche in prospettiva, del tutto mal calibrati rispetto agli scenari economico finanziari previsti, attuali e futuri.

Le posizioni sono tutte negative anche per il 2019. Ciò conferma che, con ragionevole certezza, i derivati provocheranno ancora perdite negli anni successivi al 2019, quantificabili nella misura del *mark to market*, indice di riferimento che resta negativo per tutti i derivati esaminati. La perdita complessiva per tutta la durata dei derivati si attesta, infatti, intorno ai 183 milioni, come somma dei 167,6 già certificati ed i 15,4 che presumibilmente si produrranno. A tal fine non sono stati rilevati, nel bilancio, accantonamenti che possano tutelare il bilancio stesso ed i relativi risultati di gestione dalle suddette perdite.

Continua a persistere, infine, la rilevazione degli oneri relativi ai derivati finanziari nei capitoli della gestione sanitaria il cui peso grava per oltre l'82 per cento della spesa 2019 (pari a 6,67 milioni), nell'ambito della perimetrazione contabile prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. A tale proposito la Sezione evidenzia nuovamente l'esigenza di tenere indenne il perimetro sanitario dalle performance negative degli strumenti, attraverso apposite risorse non perimetrate come sanitarie.

Le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013 e della l. n. 145/2018

La Regione Toscana ha beneficiato dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione. L'ente ha fatto ricorso all'istituto in oggetto nel biennio 2013-2014, incassando risorse per complessivi 914,6 milioni, di cui 95,3 milioni riferiti all'art. 2, 663,9 milioni relativi all'art. 3, c. 1, lett. a) e 155,5 milioni di cui all'art. 3, c. 1, lett. b).

Nel corso del 2019, l'utilizzo di tale istituto ha comportato la necessità di finanziare una quota di disavanzo, legata alla precedente contabilizzazione delle anticipazioni in oggetto, pari a 16,8 milioni, secondo quanto previsto in materia dalla l. n. 208/2015, art. 1, commi 692 e seguenti.

Al temine dell'esercizio, la quota accantonata nell'ambito del rendiconto 2019, quale fondo a presidio delle anticipazioni di liquidità regolato dalla citata l. n. 208/2015, è pari a 594,1 milioni. Inoltre, per quanto riguarda il rimborso della rata annuale per il 2019, da finanziare mediante risorse proprie dell'ente, questa è contabilizzata per la quota capitale tra le spese per rimborso di prestiti per 23,8 milioni. La quota di interessi è pari altresì a 18,8 milioni iscritta tra le spese correnti. Il costo totale a carico del bilancio 2019 ammonta quindi a 42,7 milioni. Il piano di ammortamento delle anticipazioni in esame prevede, sia per la quota di cui all'art. 2 che per quella disciplinata dall'art. 3, il rimborso di rate annuali (capitale + interessi) fino al 2044.

La Regione ha altresì usufruito nel 2019 dell'anticipazione di liquidità messa a disposizione dalla Cassa depositi e prestiti e regolata dalla legge di bilancio 2019 (l. n. 145/2018, commi 849-872) per 82,3 milioni da destinare al settore sanitario. Le motivazioni che hanno portato alla decisione di ricorrere a tale strumento risiedono, secondo quanto indicato dall'ente stesso, in specifici fenomeni quali: ritardi nella erogazione di parte della quota del fondo sanitario regionale, a sua volta conseguenza di ritardi a livello nazionale; contenzioso in atto tra AIFA ed aziende farmaceutiche in merito alla definizione dei corretti importi dovuti alle regioni a titolo di *payback* per la spesa farmaceutica; mancata alienazione di immobili di proprietà delle aziende sanitarie dismessi dall'uso, inclusi nel piano delle alienazioni destinate a finanziare nuovi investimenti in sanità. L'anticipazione è stata erogata dalla Regione agli enti del servizio sanitario in base alle rispettive richieste basate sull'ammontare dei debiti da pagare, secondo specifiche regole indicate dalla stessa Cassa dd.pp.

L'anticipazione è stata, poi, restituita entro l'esercizio, come previsto dalla relativa normativa, ed ha generato interessi passivi per 650 mila euro.

Capitolo V – Lo stato patrimoniale

Lo Stato Patrimoniale ed il Conto Economico costituiscono gli strumenti del sistema di contabilità economico-patrimoniale il quale, affiancando la contabilità finanziaria, garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il loro profilo finanziario, sia dal punto di vista economico-patrimoniale.

Il patrimonio netto, che resta negativo, registra comunque un miglioramento del 17,9 per cento, che si aggiunge a quello del 2018 (25 per cento), anche per effetto dell'accantonamento a patrimonio netto del risultato d'esercizio 2019, positivo per circa 315 milioni. Nel corso dell'esercizio 2019, la Regione ha proseguito l'attività di verifica e stima dei beni immobili e ciò si è concretizzato in un consistente aumento di valore delle immobilizzazioni materiali.

Quanto al Conto economico, il risultato positivo, come detto di 315 milioni è in forte peggioramento rispetto al precedente esercizio, quando assommava a circa 571 milioni. Va, tuttavia, considerato che il risultato del 2018 era fortemente influenzato dal risultato della gestione straordinaria, che incideva per circa il 45 per cento sul risultato complessivo dell'esercizio. La suddetta incidenza si è fortemente ridotta nel 2019, essendo pari al 26,5 per cento. Il risultato del 2019, dunque, benché nettamente peggiore di quello del 2018, esprime con maggiore significatività l'andamento della gestione, dato che è determinato, in prevalenza, dal risultato della gestione caratteristica.

Per quanto riguarda la gestione dei beni patrimoniali utilizzati da terzi è stato evidenziato un leggero aumento degli introiti (1,2 per cento). Le spese di gestione dei beni immobili utilizzati dalla Regione sono in netto aumento rispetto al 2018 (315 per cento).

Quanto ai programmi di alienazione del patrimonio immobiliare non strumentale, nel corso dell'anno 2019 l'ente regionale ha pubblicato 6 ulteriori bandi di vendita, che si aggiungono ai 19 pubblicati nel periodo 2012-2018, riguardanti complessivamente 131 beni, di cui alla fine del 2019 ne risultano alienati 47, corrispondenti a circa il 36 per cento dell'intera programmazione. Gli introiti si assestano, complessivamente, a circa 19,6 milioni.

Nel corso del 2019 sono stati proposti 4 nuovi interventi di riqualificazione e manutenzione straordinaria rispetto al 2018, anno in cui furono peraltro azzerati a fronte della drastica riduzione degli esercizi precedenti. Negli ultimi anni le norme sul contenimento dell'indebitamento e quelle sul pareggio di bilancio hanno senza dubbio contribuito a

rendere più difficoltoso il reperimento dei finanziamenti necessari per la realizzazione dei progetti. Ciò deve aver comportato la decisione di porre in vendita immobili per i quali erano originariamente previsti interventi di recupero e/o riqualificazione (Villa Basilewesky, Stalla del Buontalenti), nonché interventi di vasta entità (Villa Larderel).

Capitolo VI – La gestione sanitaria

Premessa

In considerazione della loro particolare rilevanza che si manifesta sia sul piano quantitativo per la mole di risorse pubbliche coinvolte, sia sul piano qualitativo per la preminenza costituzionale del diritto alla salute, le entrate e le spese per la "sanità" sono fatte oggetto di una separata "perimetrazione" all'interno del bilancio regionale e sono sottoposte a specifiche regole di gestione contabile con il fine di assicurare che il finanziamento accordato alle regioni attraverso la ripartizione del Fondo sanitario nazionale (FSN) sia destinato a garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati sul territorio dai singoli Servizi sanitari regionali (SSR).

Il perimetro sanitario

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 dispone in primo luogo che le regioni debbano garantire all'interno dei propri bilanci l'esatta perimetrazione delle entrate e delle spese relative al finanziamento sanitario, dando separata evidenza ad una serie di poste specificamente indicate e connesse alla determinazione del Fondo sanitario regionale (FSR), quali quelle di seguito indicate.

In entrata:

a) Il finanziamento sanitario ordinario corrente, comprensivo della mobilità attiva;
b) Il finanziamento sanitario aggiuntivo corrente;
c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;
d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario;

In spesa, correlativamente:

a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, comprensiva della mobilità passiva;
b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;
c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;
d) spesa per investimenti in ambito sanitario.

Dall'esame del prospetto allegato alla proposta di rendiconto è emerso innanzitutto che i capitoli "perimetrati" non sono solo quelli direttamente riferibili alle entrate ed alle spese

elencate dall'art. 20 le quali, in assenza di una ulteriore e precisa classificazione, non appaiono dunque immediatamente individuabili all'interno del più ampio perimetro sanitario, pur costituendone la parte di gran lunga prevalente.

Si deve osservare al riguardo che se è vero che il perimetro può ammettere l'inclusione di ulteriori capitoli riconducibili più o meno direttamente ad interventi in ambito sanitario, è altrettanto vero che esso, per espressa disposizione di legge, deve dare immediata evidenza alle entrate ed alle spese deputate al finanziamento del SRR e alla prestazione dei LEA, consentendone l'immediata confrontabilità anche ai fini dei controlli esterni.

In considerazione di tali esigenze di verifica della destinazione, si richiede, del resto, che il perimetro rimanga tendenzialmente stabile nel corso del tempo, consentendo in questo modo di misurare l'evoluzione delle poste che lo compongono da un esercizio all'altro, senza che vi siano, come viceversa è stato osservato specie negli esercizi pregressi, continue creazioni di nuovi capitoli spesso duplicati di capitoli già esistenti e non giustificati dalla novità dell'entrata o della spesa.

La programmazione in ambito sanitario

Con la deliberazione CIPE del 20 dicembre 2019 è stata approvata la ripartizione del FSN 2019, già concordata in sede di Conferenza Stato-regioni il 6 luglio 2019, con l'assegnazione alla Toscana di una quota di Fondo sanitario indistinto (FSI) pari a 7.002,57 milioni, cui si aggiungono le quote di mobilità, per un valore complessivo di 7.148,85 milioni.

Il forte ritardo con cui si procede alla ripartizione definitiva del FSN è stata spesso addotta dalla Regione Toscana a giustificazione della prassi, ormai consolidata, di completare l'assegnazione definitiva delle risorse del FSR alle aziende sanitarie solo dopo la chiusura dell'esercizio di competenza, in prossimità dell'approvazione, ritardata, dei rispettivi bilanci.

Per quanto sia innegabile il ritardo nella definizione del FSN, già censurato più volte dalla Corte dei conti, non si può fare a meno di rilevare, sotto questo profilo, carenze nella programmazione sanitaria regionale.

Dalla ricognizione dei principali provvedimenti regionali, non risulta infatti essere stato adottato alcun specifico atto di programmazione o pianificazione a livello generale, che sulla base del finanziamento presumibilmente riconosciuto, definisca i principali interventi di spesa in materia di sanità, con particolare riferimento alla ripartizione del fondo tra i singoli

enti del SSR. Ciò, considerando che la Regione dispone comunque di una serie di elementi tali da consentire una stima dell'ordine di grandezza del finanziamento sanitario senza dover necessariamente attendere il decreto CIPE di fine anno, come dimostrato anche dal fatto che la previsione dell'ammontare del FSR nel bilancio di previsione è risultata pari ad oltre il 99,6 per cento del Fondo effettivamente assegnato.

L'obbligo di integrale accertamento e impegno delle entrate e delle spese del FSR

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 richiede inoltre, come è noto, che le entrate e le spese del perimetro sanitario, o più precisamente le entrate e le spese relative al FSR, 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 l'intero impianto dell'armonizzazione contabile, onde mantenere la specifica destinazione della spesa sanitaria.

Si vuole con ciò evitare che risorse dirette al finanziamento della sanità non impiegate nell'esercizio si trasformino in economie di spesa e confluiscano nel risultato di amministrazione regionale, divenendo passibili di finanziare spese di altra natura o, rimanendo comunque soggette ai limiti di applicazione dello stesso.

Dal raffronto tra le entrate accertate e le spese impegnate nel 2019, pari rispettivamente a 7.653,47 milioni e 7.672,60 milioni emerge una differenza di poco più di 19 milioni in termini di maggior impegni.

Tale differenza, per quanto è dato presumere dall'analisi dei dati, dovrebbe trovare copertura, al netto dell'entrata accertata sul capitolo 24492 per "*il reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011*" e collocata fuori perimetro, con l'applicazione di quote vincolate del risultato di amministrazione, a dimostrazione del fatto che la gestione ha comunque prodotto economie di spesa in passato confluite nell'avanzo.

Si deve rilevare al riguardo la prassi gestionale della Regione di procedere, in prossimità della fine dell'esercizio, alla ricognizione delle spese che non si sono realizzate o che, al sorgere della relativa obbligazione, hanno comportato un minor esborso rispetto alla prenotazione o all'impegno iniziale ex art. 20, provvedendo alla loro eliminazione e al contestuale impegno (o re-impegno) su capitoli di spesa generici contenenti spesso nella denominazione il termine "*economie*".

Questo sistema, quando si manifesta con la rimodulazione degli impegni dell'esercizio, impedisce di alimentare il risultato di amministrazione con economie della competenza, garantendo un rispetto formale dell'obbligo di integrale impegno, senza tuttavia assicurare la finalità della disciplina derogatoria dell'art. 20.

L'assunzione di impegni "generici" privi di beneficiario su capitoli altrettanto "generici", porta infatti alla creazione di una sorta di fondi di "riserva" alimentati dal FSR destinati ad essere impiegati in esercizi successivi, compromettendo in tal modo quell'immediata corrispondenza tra risorse e impieghi della competenza che si vuole assicurare all'interno del perimetro a garanzia della specifica destinazione del FSR.

Lo stesso sistema del resto, quando si manifesta su impegni pregressi, con la riduzione o la cancellazione di residui passivi, porta inevitabilmente alla formazione di economie che confluiscono nel risultato di amministrazione con la necessità di apporvi vincoli di destinazione.

Tra le quote vincolate del risultato di amministrazione del 2019 figurano risorse derivanti dal FSR per 35,73 milioni, di cui 31,32 milioni originati proprio dalla cancellazione di residui passivi in corso di esercizio.

Se è vero che non tutti gli interventi di spesa sono definibili entro la fine dell'esercizio, di modo che prenotazioni o impegni tecnici possono rivelarsi superiori a quelli richiesti al sorgere degli effettivi obblighi giuridici, è altrettanto vero che molti di questi stessi interventi potrebbero essere prontamente definiti attraverso una più attenta programmazione.

In sostanza, quello che dovrebbe essere un fenomeno decisamente marginale viene ad assumere nel bilancio della Toscana dimensioni tali da compromettere, se non la regolarità della gestione sanitaria, la sua trasparenza all'interno del bilancio regionale.

La gestione di competenza. Andamento delle entrate e delle spese

Il Fondo sanitario indistinto (FSI), al netto delle entrate attinenti alla mobilità, registra accertamenti per 6.866,68 milioni con un leggero incremento sul dato del 2018 (+1,02 per cento) e riscossioni per 6.215,67 milioni.

La mobilità sanitaria mostra un saldo attivo di 146,27 milioni (139,34 milioni interregionale e 6,93 internazionale), dato dalla differenza tra accertamenti in entrata per 373,53 milioni e

impegni in uscita per 227,26 milioni. Il valore è in peggioramento del 4,23 per cento rispetto al precedente esercizio.

Il Fondo sanitario vincolato (FSV) evidenzia, di contro, accertamenti per 285,59 milioni, di cui 173,33 di parte corrente e 112,25 di parte capitale (questi ultimi in deciso incremento rispetto al 2018 dove erano 11,05) cui corrispondono riscossioni rispettivamente per 147,78 milioni e 52,97 milioni.

Ulteriori fonti che concorrono a definire il FSR sono date dal finanziamento aggiuntivo regionale, con accertamenti per 0,46 milioni, ulteriormente ridotto rispetto al dato del 2018, e dai versamenti per il ripiano dell'eccedenza di spesa farmaceutica (c.d. payback) con accertamenti per 127,11 milioni, aumentati di circa il 30 per cento sul dato del precedente esercizio e quasi interamente riscossi dalla Regione.

Sul fronte della spesa, il FSI, sempre al netto della mobilità, registra impegni per 6.866,68 milioni corrispondenti agli accertamenti in entrata e pagamenti per 6.491.47 milioni pari al 94,54 per cento, in lieve calo rispetto al dato del precedente esercizio.

Il FSV, allo stesso modo, registra impegni per 285,59 milioni corrispondenti agli accertamenti senza che si riscontrino pagamenti in conto competenza né per la parte corrente né per la parte capitale.

A fronte di accertamenti per 127,11 milioni, gli impegni per il payback sono pari a 119,27 milioni (+19,79 milioni) senza nessun pagamento di competenza a favore delle aziende sanitarie.

Sul piano dei flussi di cassa, se le mancate riscossioni sono completamente compensate dall'anticipazione statale, si deve rimarcare che i pagamenti verso le aziende scontano diverse problematiche legati ai ritardi nella ripartizione dello stesso FSR e, più in generale nei trasferimenti di risorse che saranno di seguito esaminati.

Questo stato di cose trova conferma nelle risultanze della gestione dei residui "sanitari" dell'esercizio.

La gestione dei residui

I residui passivi del FSI registrano una capacità di smaltimento rispetto al valore iniziale del 94,66 per cento, che si riduce al 24,75 per cento, considerando l'apporto dei residui della competenza. Ciò a conferma di una prassi gestionale della Regione che non riesce ad esaurire in corso di esercizio i pagamenti di tutte le quote del Fondo nei confronti delle aziende sanitarie. Si deve peraltro considerare che alcune quote del FSI sono "finalizzate" dalla Regione all'attuazione di progetti o specifici interventi di spesa e liquidate solo al momento della rendicontazione.

Lo stesso sistema incide sulla bassa capacità di smaltimento dei residui del FSV, specie di parte capitale.

Ripartizione ed erogazione del FSR

Anche per il 2019 l'analisi della gestione sanitaria ha evidenziato il permanere di criticità legate all'assegnazione e alla successiva erogazione delle quote del FSR agli enti del SSR che, come già riscontrato per i precedenti esercizi, avviene in tempi e in modi tali da determinare un inaccettabile disallineamento tra il bilancio della Regione e i bilanci dei singoli enti.

La Regione, secondo una prassi ormai consolidata, provvede infatti alla ripartizione del FSR tra le aziende sanitarie attraverso una serie di successive assegnazioni, l'ultima delle quali destinata ad intervenire ben oltre la chiusura dell'esercizio di competenza.

L'assegnazione finale è di regola disposta all'atto della dell'adozione dei bilanci da parte delle singole aziende la quale avviene di solito a distanza di molti mesi rispetto al termine legale di approvazione, a causa di problematiche organizzative non ancora risolte.

La quota finale del FSR 2019, ad esempio, risulta assegnata con la deliberazione di giunta n. 782 del 22 giugno 2020, senza che nessun bilancio aziendale risulti ancora approvato alla data della presente relazione.

La ritardata ripartizione del FSR, nel senso sopra descritto, comporta inevitabili riflessi sul piano del bilancio regionale che non può darne riscontro contabile, a dispetto degli adempimenti richiesti dalla legge.

A fronte dell'obbligo di integrale impegno del finanziamento sanitario accertato nel corso dell'esercizio, come richiesto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, la Regione è solita infatti assumere impegni "generici" senza uno specifico beneficiario, salvo poi individuare i singoli enti del SSR destinatari della spesa con successivi atti "di partizione" che, per le

quote di FSR non ancora assegnata a fine esercizio, intervengono di regola al momento dell'effettiva erogazione, nell'esercizio ancora successivo se non oltre.

Questa situazione, oltre a manifestare evidenti carenze nella programmazione della spesa sanitaria regionale, impedisce di avere un immediato riscontro sul rendiconto delle quote del FSR ancora da assegnare e di quelle ancora da liquidare che dovrebbero costituire residui passivi corrispondenti a crediti delle aziende.

Tutto questo incide negativamente anche sul riscontro dell'adempimento previsto dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013 che, come noto, richiede l'erogazione per cassa agli enti, entro il 31 dicembre di ogni anno, di almeno il 95 per cento delle risorse incassate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario e di quelle autonomamente destinate ai medesimi fini.

È stato rilevato, infatti, che i pagamenti agli enti del SSR, per quanto raffrontabili in termini di cassa alla quasi totalità delle entrate riscosse dallo Stato, non risultano imputati esclusivamente agli impegni corrispondenti alle somme accertate nell'esercizio di competenza, ma anche ad impegni riferibili ad anni pregressi successivamente "partitati" dalla Regione con l'individuazione del beneficiario, all'atto della liquidazione.

Tali pagamenti, nella misura in cui si riferiscono anche ad impegni pregressi partitati nel 2019, non esauriscono gli impegni a valere sul FSR dell'esercizio di competenza, determinando, a loro volta, la produzione di residui passivi che, in attesa dell'individuazione dell'ente beneficiario, costituiscono quote del FSR trattenute sul bilancio della Regione.

La mancata corrispondenza tra le entrate accertate e riscosse dallo Stato in conto competenza e le spese impegnate e pagate agli enti appare ancora più evidente nel 2019.

Dai dati del rendiconto, basati sulle reversali e sui mandati emessi, risulta infatti che la Regione ha riscosso dallo Stato 7.730,21 milioni, di cui 7.316,62 in conto competenza e 413,59 milioni in conto residui.

Tali somme sono state trasferite agli enti del SRR con una ben diversa ripartizione tra pagamenti in conto competenza, pari a 6.792,01 milioni entro il 31 dicembre (il 92,83 per cento delle risorse acquisite) e in conto residui, pari a 896,41 milioni (oltre il doppio di quanto riscosso dallo Stato allo stesso titolo).

Peraltro, dall'esame degli impegni per anno di formazione, già acquisiti in sede istruttoria, risulta che i pagamenti di competenza insistono per un valore di 5,07 milioni su impegni di esercizi pregressi verosimilmente partitati nel 2019 e compresi nella competenza dell'esercizio.

La presenza di un significativo ammontare di pagamenti in conto residui, al netto di quelli riscossi dallo Stato, presuppone, in ogni caso, che il FSR non sia mai interamente trasferito nell'esercizio di competenza e che quote dello stesso permangono sul bilancio regionale destinate ad integrare i trasferimenti di competenza di successivi esercizi in una rincorsa senza fine che mina la trasparenza e la leggibilità del bilancio anche rispetto alla verifica degli adempimenti che coinvolgono il perimetro sanitario.

Finché persisterà la prassi di assumere impegni generici senza provvedere alla tempestiva ripartizione delle quote del FSR ai singoli enti risulta pressoché inevitabile che la Regione, come ammesso dalla stessa, provveda a pagare in conto residui buona parte delle somme incassate in conto competenza.

Questo peraltro non significa che la ritardata ripartizione del FSR comporti di per sé stessa un minor trasferimento di cassa alle aziende, come contestato dalla Regione in sede di controdeduzioni dove si sottolinea come venga erogata tutta la liquidità disponibile.

Se confrontate in termini di pura cassa le risorse riscosse dallo Stato sul FSR e quelle trasferite agli enti del SSR soddisfano infatti l'obbligo di integrale riversamento stabilito dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013, come attestato anche dal Tavolo di monitoraggio.

Si ribadisce però che questa prassi, con il sovrapporre la gestione di competenza e la gestione dei residui, non consente di verificare dal bilancio regionale l'effettiva destinazione del FSR di ciascun esercizio e la misura dei pagamenti effettuati e da effettuare sullo stesso a dimostrazione della reale consistenza dei crediti delle aziende verso la Regione per le quote non ancora liquidate.

Si deve peraltro aggiungere che la Regione, nel corso dell'istruttoria, ha proposto una diversa contabilizzazione delle riscossioni e dei pagamenti sul FSR 2019 richiesta dal Tavolo degli adempimenti per tenere conto della compensazione sulle poste della mobilità sanitaria operate sullo stesso esercizio 2019 anche rispetto a quote di competenza del precedente esercizio.

In base a questa nuova prospettazione le riscossioni dallo Stato ammonterebbero 7.277,99 milioni, di cui 7.089,36 in conto competenza e 188,62 in conto residui, ai quali corrisponderebbero pagamenti per 7.236,21 milioni, di cui 7.047,58 in conto competenza e 188,62 in conto residui, pari all'intero importo riscosso a tale titolo.

Nel prendere atto di quanto rappresentato, la Sezione non può fare a meno di rilevare che la riclassificazione effettuata per effetto della contabilizzazione dei saldi della mobilità, per quanto funzionale a consentire la verifica del rispetto formale dell'obbligo di cui all'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013, rimane priva di qualsiasi riscontro sul bilancio regionale che di regola non ammette compensazioni tra poste diverse e men che meno tra competenza e residui, come sembra accaduto nel caso di specie.

Per quanto si auspichi limitata all'esercizio in esame, questa ulteriore commistione tra gestione di competenza e gestione dei residui rende ancora meno trasparente il rendiconto e ancora più evidente lo scollamento attualmente esistente tra il bilancio regionale e il bilancio consolidato del SSR. Il fatto che l'approvazione di quest'ultimo avvenga a distanza di molti mesi (se non anni) dall'approvazione del rendiconto impedisce di effettuare una seria verifica e riconciliazione che non dipende quindi solo dai diversi sistemi contabili utilizzati.

Il ripiano delle perdite

Le criticità della gestione sanitaria sopra descritte si riflettono anche nelle procedure di ripiano delle perdite degli stessi enti, compromettendone la trasparenza e l'immediata rilevabilità nel bilancio regionale ove si assiste alla coesistenza e alla concorrenza di perdite di diversa natura che si prestano a molteplici e differenti interventi di ripiano in modo non sempre lineare e trasparente.

Si può infatti distinguere tra perdite "tendenziali", rilevate dalla stessa amministrazione in base all'andamento della gestione sanitaria, perdite "emergenti" segnalate dal Tavolo per la verifica degli adempimenti e perdite "effettive" registrate dal bilancio consolidato del SSR, nel momento dell'approvazione.

Il ripiano delle "perdite emergenti" appare sicuramente più complesso, presentando profili di criticità in termini soprattutto di scarsa trasparenza, imputabili, almeno in parte, anche alla stessa gestione del SSR.

Il Tavolo degli adempimenti effettua i controlli intesi a verificare l'equilibrio del SSR sulla base dei dati del CE consolidato del IV trimestre, quando ancora i bilanci delle aziende sanitarie e (della GSA per la parte in capo alla Regione) non sono ancora chiusi. Le perdite eventualmente rilevate in questa fase sono dette "emergenti" in quanto destinate ad essere rideterminate all'atto dell'approvazione dei bilanci, quando le aziende possono contare sulla definitiva registrazione dei ricavi e dei costi d'esercizio.

Il fatto che gli interventi di ripiano delle predette perdite debbano essere immediatamente adottati e comunicati al Tavolo onde evitare il commissariamento per eccessivo disavanzo, e, d'altro canto, il fatto che la determinazione delle perdite effettive intervenga a distanza di molti mesi con l'approvazione tardiva dei bilanci e con il completamento delle assegnazioni, comportano non poche "distorsioni" nella registrazione degli stessi provvedimenti di ripiano nel bilancio regionale.

Ove all'atto dell'approvazione definitiva (e tardiva) dei bilanci emerga, come di regola accade, una riduzione (se non un azzeramento) delle perdite emergenti, le risorse in eccedenza, già destinate al ripiano, sono trattenute sul bilancio regionale oppure riassegnate alle aziende a copertura dei costi di esercizio.

Questo richiede la modificazione degli originari provvedimenti di ripiano i cui riflessi contabili sono registrati tuttavia, a causa delle ritardate approvazioni, dal bilancio regionale dell'esercizio successivo, evidenziandosi anche sotto questo profilo uno scollamento tra il bilancio regionale stesso e quello delle aziende.

Si comprende che questo modo di procedere comporta una continua ridefinizione dell'entità delle perdite del SSR che da tendenziali diventano emergenti ed infine definitive, richiedendo continue modifiche dei provvedimenti adottati anche a distanza di anni.

Questo è quanto accaduto anche nell'esercizio in esame dove a copertura di perdite "emergenti" del SSR dell'esercizio 2018 per 31,87 milioni, nel 2019 sono stati originariamente destinati:

- 15,7 milioni sul capitolo 23036 "*Fondo per la non autosufficienza*"[2] (d.g.r n. 486 dell'8 aprile 2019);

[2] corrispondenti al 50 per cento delle risorse allocate sul citato capitolo 23036 di competenza dell'esercizio 18, completando quindi l'assegnazione alle aziende sanitarie di contributi che erano stati solo parzialmente anticipati dalla Regione con quote del FSR in attesa del trasferimento statale e rispetto ai quali tuttavia le aziende stesse avevano già sostenuto integralmente i costi per il servizio prestato.

- 3,81 milioni sul capitolo 26123 "*Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica*" in corrispondenza delle quote di "payback" già accertate e riscosse (d.g.r. n. 487 dell'8 aprile 2019);
- 15 milioni sul capitolo 24447 "*Ripiano disavanzi sanitari esercizi pregressi"*, a sua volta alimentato con un prelievo dal Fondo spese impreviste (d.g.r. n. 543 del 23 aprile 2019).

A quasi un anno di distanza dai provvedimenti sopra richiamati, la d.g.r. n. 275 del 2 marzo 2020, nel prendere atto delle risultanze del bilancio consolidato tardivamente approvato, ha rideterminato le perdite effettive del SSR, dagli iniziali 31,92 milioni a 18 milioni.

La stessa d.g.r., mantenuta la copertura di 15 milioni assicurata dall'impegno sul capitolo 24447, ha provveduto, viceversa, in modifica delle precedenti deliberazioni, a ridurre a 3,70 milioni l'impegno sul capitolo 23036, ridestinando la parte rimanente a copertura dei costi sostenuti delle aziende per le prestazioni relative alla non autosufficienza e a ripristinare, contestualmente, la destinazione dei 3,81 milioni di pay-back a copertura dei LEA.

La Sezione, preso atto anche di quanto dichiarato dalla Regione in sede di controdeduzioni, osserva che se le operazione di chiusura dei bilanci delle aziende fossero predisposte in modo da addivenire all'approvazione nei termine di legge, avendo già completato la ripartizione del FSR, i dati definitivi non potrebbero discostarsi significativamente da quelli rilevati dal Tavolo degli adempimenti un paio di mesi prima, quando già si potrebbe avere contezza della dimensione delle perdite effettive.

Quantunque un margine di incertezza sulle risultanze contabili del CE del IV trimestre sia inevitabile a causa dei tempi anticipati della rilevazione, una più precisa programmazione delle spese sanitarie ed una più rapida erogazione delle risorse finalizzata alla tempestiva approvazione dei bilanci manterrebbe tale margine nei limiti di tolleranza richiesti dalle operazioni tecniche di chiusura dei bilanci, senza la necessità di preventive operazioni di ripiano da modificare e rettificare successivamente a detrimento della chiarezza e della trasparenza del bilancio regionale che dovrebbe registrare solo il ripiano delle perdite effettive.

Una considerazione e un approfondimento a parte sono state riservate al ripiano disposto sul capitolo 24492, *"Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011"*, per effetto dall'art. 18 della legge regionale 16 aprile 2019, n. 19 ove si afferma che: "a*l fine di ricapitalizzare gli ammortamenti non sterilizzati del periodo 2001-2011 delle aziende sanitarie*

toscane è autorizzata la spesa di euro 8.820.000 per ciascuno degli anni dal 2019 al 2037, da trasferire annualmente agli enti del Servizio sanitario regionale (SSR)".

La Regione ha inteso in questo modo adottare un piano pluriennale per la copertura dei disavanzi del SSR del periodo 2001-2011 derivanti dai c.d. "ammortamenti non sterilizzati" ovverosia dal mutato criterio di contabilizzazione degli ammortamenti introdotto con il d.lgs. n. 118/2011, che aveva determinato perdite nei bilanci delle aziende progressivamente portate a nuovo e già in parte ridotte per effetto dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del d.l. n. 35/2013.

La Regione Toscana ha infatti usufruito tra il 2013 e il 2014 di anticipazioni di liquidità per complessivi 819,35 milioni, di cui 663,90 concessi ai sensi del comma 1, lett. a) dell'art. sopra citato per gli ammortamenti non sterilizzati e i restanti 155,45 ai sensi del comma 1 lett. b) per le mancate erogazioni delle somme dovute al SSR.

Dall'esame dei questionari redatti dai collegi sindacali sui bilanci degli enti del SSR trasmessi a questa Sezione per il controllo finanziario di cui all'art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005, è emerso tuttavia che le perdite relative agli anni precedenti il 2012 ammontavano a complessivi 830,18 milioni, di cui solo 125,09 milioni riferibili agli ammortamenti non sterilizzati, che quindi sarebbero state ampiamente coperte con l'anticipazione erogata.

Si deve pertanto ritenere che quest'ultima sia andata a ridurre, oltre ai disavanzi da "ammortamenti non sterilizzati", anche perdite di gestione che si erano accumulate fino al 2012, portandone il valore a 166,28 milioni che rappresenta l'ammontare per il quale è stato disposto il ripiano pluriennale della l.r. n. 19/2019.

L'indebitamento sanitario a carico della Regione

Il costo del servizio del debito "sanitario" sostenuto dalla Regione nel 2019 ammonta a 49,63 milioni in termini di impegni cui hanno fatto seguito pagamenti per 48,58 milioni che corrispondono a quanto effettivamente dovuto agli istituti finanziatori.

Si continua dunque a riscontrare la prassi, già censurata nel precedente esercizio rendicontato, per cui le previsioni e gli impegni per tale tipologia di spese sono regolarmente sovrastimati rispetto ai reali pagamenti richiesti. Questo modo di procedere, che determina la produzione di residui passivi non esigibili o economie di spesa da reimpiegare ad altri fini, appare difficilmente giustificabile rispetto a tipologie di spesa,

quali quelle relativi al rimborso dei mutui che, eccezion fatta per il pagamento degli interessi a tasso variabile che tuttavia costituiscono poco più di un terzo del totale, dovrebbero essere facilmente predeterminabili.

Per il resto la Sezione prende atto della riduzione degli oneri derivanti dall'indebitamento a carico del SSR rispetto all'esercizio 2018 dove ammontavano a circa 60 milioni.

Le spese di funzionamento degli enti strumentali del SSR

Un'analisi specifica nell'ambito del perimetro sanitario è stata dedicata alle spese di funzionamento degli enti strumentali del SSR che ha riguardato, in particolare, i trasferimenti a valere sul FSR disposti a favore di ARS, ESTAR, ARPAT, oltre che ad ISPRO.

È stato rilevato al riguardo che, oltre ai trasferimenti sui capitoli specificamente dedicati alle spese di funzionamento ammontanti a 111,78 milioni in linea con il dato del precedente esercizio, ulteriori trasferimenti di risorse sono stati disposti nel corso del 2019 a favore di questi stessi enti su altri capitoli di spesa.

Si tratta, in particolare, di capitoli "generici" quali quelli denominati "*interventi istituzionali in sanità*" o "*interventi diretti della regione in sanità – trasferimenti correnti a enti pubblici*" che, come tali, non consentono di individuare immediatamente la natura della spesa.

Questi ulteriori trasferimenti, disposti per la maggior parte in conto residui a ridosso della chiusura dei rispettivi bilanci d'esercizio, potrebbero essere il sintomo di un difetto di programmazione e un sottodimensionamento delle spese di funzionamento degli enti che necessitano di ulteriori risorse per mantenere l'equilibrio nella gestione.

I tempi di pagamento degli enti del SSR

La Sezione ha infine rilevato la presenza di diverse incongruenze nei dati relativi ai tempi di pagamento degli enti del SSR che rendono l'indice indicato per il 2019 in 24,99 giorni non verificabile e non del tutto attendibile.

Tale valore, infatti, da un lato non risulta confrontabile con quello del precedente esercizio originariamente certificato in 59 giorni e poi corretto con il prospetto trasmesso quest'anno in 39,4; dall'altro non trova riscontro con i dati pubblicati e comunicati dalle singole aziende e trasmessi al Tavolo degli adempimenti.

Le giustificazioni fornite dalla Regione in sede istruttoria non consentono di superare le criticità evidenziate.

In ogni caso, a parte la GSA che come più volte rilevato gode degli effetti del permanere della liquidità in capo alla Regione prima dei trasferimenti, nessuna azienda risulta in regola con i tempi di pagamento ad eccezione dell'Azienda ospedaliera Meyer.
In questo senso sembra che l'accorpamento delle aziende sanitarie a seguito del processo di riordino del SSR non abbia portato alcun vantaggio, posto che gli indici di tempestività in molti casi risulta peggiorato.

ESTAR

La relazione di quest'anno ha riservato anche un approfondimento circa la gestione di ESTAR, l'ente strumentale del SSR che svolge funzioni tecniche, amministrative e di supporto per le aziende sanitarie.
L'analisi condotta sui bilanci di esercizio del 2017 e del 2018, ultimi disponibili, ha evidenziato il mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei costi e suggerisce un necessario ripensamento dell'organizzazione e dimensione della struttura dell'ente.
L'esame dei bilanci ha rilevato una tendenza, ormai consolidata, alla concentrazione di varie voci di ricavo nell'unico conto "Altri ricavi e proventi" peraltro di carattere residuale.
La concentrazione di componenti positive di reddito (sia che provengano dalla rivendita di beni sanitari, sia che si riferiscano al rimborso per spese sostenute per la gestione di aree di stoccaggio delle merci o dei servizi ICT) progressivamente allocate nell'unico conto "Altri ricavi e proventi", fa sì che solo macro voci possano essere analizzate: "altri ricavi e proventi", "valore della produzione" e "costo della produzione".
La presenza di maxi aggregati contabili penalizza però l'analiticità e, dunque, la trasparenza della gestione. A ciò si aggiunge che la Regione eroga direttamente ad ESTAR quote consistenti di FSR che dovrebbero essere attribuite alle aziende in modo da poter misurare correttamente la capacità di queste di far fronte ai propri debiti, rendendole maggiormente responsabili della propria gestione. Queste ultime, d'altra parte, risultano essere in costante debito ciascuna verso il proprio istituto tesoriere e i giorni di ritardo nei pagamenti risultano essere ancora molto alti.
L'ente gode infatti di copiose erogazioni (nel 2019 complessivi 1.088 milioni) che comportano difficoltà oggettive nell'isolare i reali costi di funzionamento: ai 55 milioni liquidati sull'apposito capitolo del rendiconto intestato al funzionamento dell'ente, si uniscono ulteriori liquidazioni su capitoli generici con i quali la Regione effettua

trasferimenti ai propri enti soprattutto in conto residui (cap. 24047 "*Interventi diretti della regione in sanità – trasferimenti correnti a enti pubblici*" e 24136 "*Interventi istituzionali in sanità*" per complessivi 73 milioni nel 2019).

Inoltre, per esplicita previsione regionale, quote crescenti di FSR sono destinate all'ente per sostenere gli oneri dei mutui accesi da ESTAR, sia prima che dopo l'unificazione dell'ente: nuove sedi direzionali decentrate erano già state acquistate; ad esse si aggiungono i mutui contratti per il recente restauro della sede centrale di Firenze. L'indebitamento nel 2017 si attestava sui 42,5 milioni; nel 2018 non risultano accesi nuovi mutui, ma il debito residuo dell'ente risulta vicino a 30 milioni. A tali oneri per il debito si uniscono quelli per il ritardo del pagamento dei fornitori che per il 2018 erano pari a 1,9 milioni dopo il picco registrato nell'anno precedente di 4,4 milioni; l'ente infatti non è ancora riuscito a conseguire un ritardo nei tempi di pagamento inferiore ai 60 giorni; l'indice di tempestività dei pagamenti sebbene in discesa, si attesta a livello di 28 giorni, in riduzione di un solo giorno rispetto all'indice conseguito nel 2018. Pertanto, nonostante le erogazioni effettuate a favore dello stesso per ridurre i costi derivanti dai ritardi, l'ente risulta ancora lontano dall'obiettivo.

La Regione, in sede di controdeduzioni, riferisce che l'esigenza di non gravare le aziende sanitarie dei costi dell'IVA, che dovrebbero sostenere se ESTAR fatturasse loro le prestazioni rese, senza poterli scaricare se non in minima parte, ha portato alla scelta di finanziare i costi di funzionamento dell'ente con il FSR "*senza avere comunque la pretesa di individuarli esattamente ed esaurirli con tale modalità*".

La Sezione precisa al riguardo che oggetto di critica non è la fonte del finanziamento, ma la misura dello stesso neanche precisamente individuata: costi tutt'ora in crescita non quantificabili in maniera puntuale per il difetto di trasparenza dei bilanci.

Le censure sono rivolte alla carenza di trasparenza della gestione, nonché della crisi di liquidità di cui soffrono le aziende sanitarie in perenne anticipazione di tesoreria senza che l'obiettivo relativo al superamento dei ritardi nei pagamenti sia stato raggiunto per alcuno di essi ad eccezione dell'Azienda ospedaliera Meyer che ha chiesto peraltro di poter gestire liberamente la propria liquidità, omettendo le liquidazioni ad ESTAR.

Nonostante poi l'analisi riduttiva per macroaggregati la Sezione ha potuto rilevare con certezza un aumento generalizzato dei costi che non è solo quello riferito ai farmaci, il cui livello si è ormai stabilizzato intorno ai 1.100 milioni a partire dal 2015; i costi del personale

sono passati da 26,69 del 2009 a 43 milioni del 2018; la spesa per servizi non sanitari rispetto al 2013 presenta un differenziale di 9,43 milioni con una crescita dell'84 per cento attestandosi così a 20,6 milioni; le consulenze e le prestazioni di lavoro non sanitarie, nonostante l'enorme spesa sostenuta per il personale, risultano in aumento così come i costi per lo stoccaggio dei magazzini (costo ormai assemblato con tutti i rimborsi per gli acquisti effettuati). A tutto ciò si aggiunge la scarsa trasparenza del rendiconto regionale che, in assenza di adesione da parte di ESTAR al sistema SIOPE (risultata inadempiente), non può neanche trovare alcun riferimento in dati e flussi verificabili.

Si invita pertanto la Regione a ripensare la struttura e l'organizzazione dell'ente oltreché ad una inversione nella modalità di gestione che richiede la trasparenza dei flussi attraverso la chiarezza nella rappresentazione degli stessi.

Capitolo VII - I profili organizzativi e le partecipazioni della Regione

L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

La dotazione organica regionale (Consiglio regionale, Giunta e Artea, Agenzia informazione organi di governo della Regione e Ufficio stampa del Consiglio) al 31 dicembre 2019 consta di 3.532 posti, di cui 126 di livello dirigenziale (nel dettaglio: 12 posizioni per il Consiglio regionale, 113 per Giunta-Artea e una posizione per l'Agenzia per l'informazione degli organi di governo della Regione) a fronte dei 3.535 presenti al 31 dicembre 2018. Si ricorda che il dato complessivo comprende la dotazione di 25 posti del ruolo giornalistico, di cui 9 previsti per l'Ufficio stampa del Consiglio e 16 relativi all'Agenzia per le attività di informazione della Giunta.

Peraltro, la consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 2019, quantificata in base ai criteri di redazione del conto annuale (dati provvisori SI.CO.), pari a n. 3.460,59 unità, di cui n. 113 dirigenti, oltre a 15 dirigenti generali, assunti con contratto di diritto privato ed inquadrati extra dotazione organica, evidenzia una copertura del contingente organico complessivo pari al 97,89 per cento. Nello specifico, con riguardo al personale dirigenziale, le unità effettivamente in servizio sono pari all'89,68 per cento del relativo organico mentre il personale effettivo del comparto costituisce il 97,75 per cento della relativa dotazione.

Per l'anno in esame, la spesa di personale continua ad essere assoggettata al limite di cui all'art. 1, commi 557 e ss., della l. n. 296/2006 (valore medio del triennio 2011-2013), che rappresenta, peraltro, il parametro di riferimento per individuare il "valore finanziario-limite di spesa" cui le amministrazioni regionali (e i loro enti dipendenti) devono attenersi nel rinnovato contesto di pianificazione del fabbisogno di personale e in funzione della ripresa delle facoltà assunzionali, commisurate al totale delle cessazioni intervenute nell'anno precedente (2018) e altresì estese alle cessazioni intervenute nello stesso anno (2019), per effetto dell'art. 14 bis, comma 1, lett. a) del d.l. 29 gennaio 2019, n, 4 (convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26).

In termini di impegni, l'onere complessivamente sostenuto dall'amministrazione nel 2019 ammonta, al netto della spesa relativa al personale ex provinciale, a 114,30 milioni di euro, con una riduzione del 7,4 per cento, rispetto al dato del 2018, e di circa il 30 per cento rispetto al valore medio della spesa di personale del triennio 2011-2013, che risulta pari, in valore assoluto, a 161,57 milioni di euro.

Il dato si conferma in costante decremento anche per effetto del significativo processo di riordino delle strutture amministrative e dirigenziali che si è svolto nel corso dell'attuale legislatura, ora in scadenza.

Risultati positivi sono stati registrati anche a seguito delle verifiche condotte sugli andamenti di talune specifiche componenti dell'aggregato di spesa di spesa di personale, a loro volta soggette ad ulteriori limiti. Si tratta, in particolare, del fondo risorse decentrate e della spesa per il personale a tempo determinato ovvero di due componenti di spesa assoggettate a diversi limiti e precisamente: all'ammontare determinato nel 2016 per il Fondo delle risorse decentrate e alla spesa sostenuta nel 2009 per il finanziamento delle assunzioni a tempo determinato. Tale ultima voce, peraltro, a decorrere dall'anno 2018 è stata ulteriormente ridotta, in modo stabile, in ragione della quota parte di risorse destinata dall'amministrazione regionale al finanziamento delle assunzioni del personale precario sulla base della legge regionale n. 32/2018, in attuazione dell'art. 20 d.lgs. n. 75/2017 che ha introdotto la disciplina delle stabilizzazioni, per il personale in possesso dei requisiti specifici previsti dalla normativa e nel rispetto delle relative procedure.

A tale riguardo, si dà atto che l'amministrazione, nel 2019, ha portato a termine le procedure speciali di stabilizzazione, avviate nel corso del 2018 in attuazione della l.r. 29 giugno 2018 n. 32. Come chiarito nel corso del contraddittorio, infatti, "*sono state effettuate per la Giunta n. 25 assunzioni nel corso dell'anno 2018 (a cui si aggiunge 1 ulteriore assunzione per il Consiglio, per un totale per tale anno di n. 26) e n. 6 assunzioni nell'anno 2019, portando in tal modo a conclusione lo stesso come definito con deliberazione GR n. 919/2018. Le assunzioni dell'anno 2019 hanno trovato copertura nelle risorse della capacità assunzionale come complessivamente definita nell'ambito del PTFP 2019-2020 di cui a deliberazioni GR n. 466/2019 e n. 1012/2019*".

In particolare, è stato rispettato il limite di spesa di personale a tempo determinato, ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, rideterminato nel nuovo importo di euro 15.741.022, a seguito della decurtazione operata in via definitiva dell'importo di euro 721.085,36, utilizzato per il finanziamento delle procedure di stabilizzazione, di cui sopra, nell'anno 2018.

Anche per il fondo risorse decentrate, i dati forniti per l'anno 2019 confermano il rispetto delle norme vigenti, sia con riferimento alle decurtazioni operate in applicazione dell'art. 9, comma 2 bis, del d.l. n. 78/2010 (importo permanente pari alle riduzioni operate fino all'anno 2014) sia con riguardo alla ulteriore decurtazione di cui all'art. 23, comma 2, del

d.lgs. n. 75/2017, da operare per contenere il Fondo entro l'importo determinato per l'anno 2016. Peraltro, con l.r. n. 80/2019 è stata ampliata la competenza del Collegio dei revisori dei conti in materia di oneri della contrattazione collettiva integrativa, ed è stato previsto, con decorrenza dall'anno 2020, il controllo preventivo della compatibilità dei relativi costi della contrattazione con i vincoli di bilancio (e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, nonché con le disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori) anche per la quantificazione in sede consuntiva delle risorse utilizzate.

Parimenti si conferma, anche per il 2019, il sostanziale rispetto, da parte della Regione, dei limiti al turn over, i quali, peraltro, nell'anno in esame, hanno visto la ripresa delle piene facoltà assunzionali, con la cessazione degli effetti della disposizione transitoria di cui all'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015 (che aveva introdotto, nel triennio 2016-2018, per il personale non dirigenziale degli enti locali, una limitazione al turn over del 25 per cento) e il ritorno alla disciplina di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, nelle more attualizzata dalle disposizioni intervenute in materia pensionistica con l'art. 14 bis, comma 1, lett. a) del d.l. 29 gennaio 2019, n, 4 (convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26).

Per effetto di tale ultima disposizione, nel 2019, oltre a reintegrare interamente le cessazioni dell'anno precedente (il 100 per cento della spesa) per tutto il personale, dirigenziale e amministrativo, era possibile utilizzare le risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni (in luogo dei tre in precedenza previsti), i resti assunzionali riferiti al quinquennio precedente (in luogo del triennio in precedenza previsto), e le cessazioni "*programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over*". È possibile, pertanto, sostituire i dipendenti che sono cessati nell'anno 2019, ma il relativo reclutamento può avvenire soltanto a cessazione avvenuta.

La recuperata capacità assunzionale assume particolare rilievo in considerazione delle riserve espresse dalla Sezione in merito al potenziale effetto elusivo dei limiti di spesa vigenti dell'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, che ha istituito la "capacità assunzionale complessiva" della Regione e dei suoi enti dipendenti, da ripartire "*in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente, garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti*

posti allo stesso dall'applicazione dell'articolo 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296".

L'eventuale applicazione non conforme della stessa, infatti, oltre ad avere conseguenze dirette sui bilanci degli enti interessati, andrebbe altresì a generare maggiori spese a carico del bilancio regionale, tenuto conto anche di quanto affermato in merito dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, la quale, con delib. n. 25/2017, ha statuito che "*la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica*", specificando altresì lo spazio finanziario come la "*determinazione teorica di uno stanziamento di spesa*".

Su tale punto, in esito al contraddittorio la Regione ha comunicato di aver "*ceduto una quota della propria capacità assunzionale (euro 35.217.20) al fine di poter incrementare la capacità assunzionale di IRPET del 2016" (con la DGR n. 1286 del 28/11/2018) e di non aver disposto cessioni di spazi occupazionali negli anni 2019 e 2020*".

La Sezione, pertanto, anche in considerazione di quanto è emerso relativamente alle procedure di stabilizzazione del personale precario attivate da tale ente, come meglio illustrate di seguito, non può che ribadire le perplessità sollevate in merito ai potenziali effetti elusivi, come sopra rappresentati, del sistema introdotto dalla normativa regionale, confermando la necessità di monitorarne, in futuro, i casi di concreta applicazione anche alla luce delle ulteriori norme e disposizioni regionali in materia di spesa di personale degli enti dipendenti, più avanti illustrate e a cui si rinvia, dalle quali emerge, altresì, un allarmante sistema di deroghe alla normativa statale di settore.

Con riguardo, inoltre, alle criticità finora rilevate in ordine al sistema di nomine della dirigenza e, in particolare, ai meccanismi di decadenza automatica delle figure dirigenziali apicali allo scadere della Giunta, la disamina finora condotta non ha portato al superamento delle osservazioni formulate in merito, alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale, più volte ribadito, che ha evidenziato l'illegittimità di quelle norme che violino i principi di imparzialità, trasparenza ed efficienza contenuti nell'art. 97 Cost.

L'ulteriore istruttoria condotta, allo scopo di approfondire la natura delle posizioni stesse e di accertare le competenze attribuite e le funzioni svolte, non ha portato ad acquisire elementi di giudizio sufficienti per una valutazione conclusiva della questione.

La Sezione, pertanto, ritiene necessario condurre ulteriori approfondimenti, basati anche su una specifica disamina degli atti in concreto adottati dai medesimi, nonché sull'assetto giuridico ed economico della dirigenza, come regolato dalle leggi regionali in vigore, i quali tuttavia appaiono, allo stato, non compatibili con la tempistica pianificata per il giudizio di parifica e, pertanto, saranno condotti successivamente al medesimo.

Infine, nell'ambito delle voci che compongono l'aggregato di spesa del personale, sono state riscontrate criticità in relazione alla spesa del personale giornalista dipendente della Regione. Al riguardo la Sezione ha rilevato che, per effetto di due diverse leggi regionali (legge regionale 02 agosto 2006 n.43 e legge regionale 09 marzo 2011 n.9) a tale categoria di dipendenti, a partire da aprile 2007, è stato applicato il Contratto collettivo nazionale dei giornalisti privati (CNLG) in luogo di quello meno oneroso relativo al comparto funzioni locali, ipotizzando, conseguentemente, un maggior onere non giustificato sul Bilancio regionale esercizio 2019. Tali criticità hanno ingenerato, al contempo, dubbi di legittimità costituzionale sulle due leggi regionali autorizzative della spesa in questione.

L'Amministrazione regionale avrebbe dovuto, invece, continuare ad applicare tale ultimo Contratto collettivo come confermato, di recente, dall'art. 18 bis del CCNL funzioni locali 2016-2018, siglato in data 21 maggio 2018, dalla relativa dichiarazione congiunta n. 8 e, da ultimo, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 112/2020.

Il d.lgs. n. 165 del 2001, come è noto, demanda la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla contrattazione collettiva, secondo le modalità dettate dall'art. 40. Solo di recente è intervenuto, però, l'art. 18 bis del CCNL funzioni locali 2016-2018, siglato in data 21 maggio 2018 e, infine, la relativa dichiarazione congiunta n. 8 che hanno delineato l'avvio di un percorso contrattuale che avrebbe dovuto portare all'individuazione di specifici profili professionali per i giornalisti dipendenti pubblici e al conseguente loro reinquadramento. Questo percorso però non ha ancora avuto completa attuazione.

Come dianzi anticipato, nelle more di tale regolamentazione contrattuale, il legislatore regionale ha disciplinato la materia con due leggi regionali (la legge 02 agosto 2006 n. 43 e, successivamente, anche la legge regionale 09 marzo 2011 n. 9) legiferando, ad avviso della Sezione, su un settore di competenza esclusiva del legislatore nazionale e introducendo, pertanto, oneri non giustificati sul Bilancio regionale.

L'analisi dell'andamento della spesa (importo impegnato) per il personale giornalistico, nell'ultimo quinquennio (2014-2019) non evidenzia un aumento della spesa suddetta bensì un decremento e, in parallelo, si osserva anche la riduzione del personale giornalistico in servizio. Tali dati, tuttavia, non sono significativi se considerati isolatamente. L'incremento anomalo di spesa si evince, invece, osservando l'andamento della spesa impegnata per i giornalisti, nel periodo 2006-2009, in parallelo alla transizione dal precedente inquadramento contrattuale (CCNL Regioni-Autonomie Locali) al nuovo (CNLG), effettuata a partire da aprile 2007 e completata nel 2009.

I dati pervenuti dalla Regione in sede istruttoria hanno evidenziato, in quel periodo, un incremento della spesa che è passata da euro 685.377,76 nel 2006 a euro 832.967,21 nel 2007, poi euro 1.002.649,15 nel 2008 per arrivare a euro 1.218.391,58 nel 2009. Le unità di personale però sono aumentate, in parallelo, da 19 (TI e Co.Co.Co) a 28 (TI).

Il calcolo esatto dell'entità della spesa ritenuta non giustificata -di cui sarebbe stato gravato il Bilancio regionale, nell'esercizio 2019- presupporrebbe l'identificazione di appositi profili professionali che tengano conto della specificità delle funzioni dei giornalisti e l'elaborazione di specifiche tabelle di corrispondenza tra i suddetti profili e il trattamento economico, da diversificare sulla base delle mansioni svolte e delle funzioni esercitate (es. redattore, caporedattore, caposervizio, capo ufficio stampa ecc.). La mancanza di tali elementi (profili professionali specifici e tabelle economiche di raffronto) non ha impedito tuttavia di ipotizzare un nucleo minimo, ipotetico, di spesa non giustificata che, secondo un criterio basato su dati empirici, è stato quantificato dalla Sezione, in sede istruttoria, in euro 392.530,75.

A fronte dei suddetti rilievi l'Amministrazione, in sede di contraddittorio, ha manifestato l'intendimento di "(…) *procedere, con immediatezza, all'abrogazione delle norme delle leggi regionali in contestazione e all'applicazione della disciplina prevista dall'articolo 1, comma 160, della legge 160/2019, che prevede la possibilità di riconoscere un assegno ad personam riassorbibile, ai dipendenti giornalisti precedentemente inquadrati con il CNLG (…)*". Tale intendimento è stato confermato dall'Amministrazione, in contraddittorio, anche nel corso dell'Adunanza del 02 luglio 2020 e in quella del 16 luglio 2020. In sede di controdeduzioni finali, con nota prot. 6170 del 21 luglio 2020, l'amministrazione ha comunicato l'avvenuta presentazione del disegno di legge per la parziale abrogazione delle due leggi regionali sopra menzionate

dettando, nelle more dell'adozione della disciplina contrattuale prevista, una regolamentazione tesa a dare immediata attuazione all'art. 18 bis del CCNL funzioni locali, siglato il 21 maggio 2018, definendo, in via transitoria - nell'attesa dell'adozione della prevista sequenza contrattuale - il trattamento economico e giuridico del personale giornalistico, tramite la riconduzione dei relativi trattamenti nell'ambito del CCNL funzioni locali. Il citato disegno di legge (PDL n. 51) è stato approvato dalla Giunta regionale in data 20 luglio 2020 e successivamente, con emendamenti, dal Consiglio regionale nella seduta del 21 luglio 2020 (PDL n. 484).

Nelle stesse controdeduzioni l'Amministrazione, inoltre, ha ampiamente argomentato in merito alla presunta inesistenza del differenziale di spesa ipotizzato dalla Sezione, sul Bilancio 2019, giungendo alle seguenti conclusioni: *"(….) l'applicazione della l.r. 43/2006 e della successiva l.r. 9/2011 non hanno determinato – diversamente da quanto accaduto in altre realtà regionali, le cui leggi regionali per l'inquadramento del personale giornalista nel CNLG sono state oggetto di censura costituzionale – alcun incremento di spesa, con particolare riferimento all'anno oggetto dell'attuale Giudizio di Parifica, bensì una riduzione della spesa di oltre euro 90.000 sul bilancio regionale (….)".*

La Sezione prende atto delle controdeduzioni formulate dall'Amministrazione nelle varie fasi del contraddittorio rilevando che l'esatta quantificazione dell'ipotizzata maggiore spesa, sostenuta per il personale giornalistico nel 2019, non risulta agevole in considerazione delle diverse ipotetiche variabili che avrebbero potuto concorrere al corretto inquadramento giuridico del personale e alla conseguente individuazione della spesa massima autorizzabile sulla base della normativa nazionale e del CCNL funzioni locali. La Contrattazione Collettiva Nazionale, infatti, avrebbe dovuto individuare i corretti profili professionali e i conseguenti inquadramenti giuridici e i trattamenti economici del personale giornalistico, secondo quando indicato nell'art. 18 bis del CCNL funzioni locali del 21 maggio 2018 e nella dichiarazione congiunta n. 8. Tale iter, tuttavia, si è arrestato e pertanto in mancanza delle tabelle parametriche di raffronto e di corrispondenza tra i due diversi inquadramenti non risulta agevole quantificare, con esattezza la maggiore spesa sostenuta, a carico del bilancio regionale, per effetto dell'applicazione del diverso Contratto Nazionale dei giornalisti privati (CNLG). L'Amministrazione Regionale avrebbe potuto applicare, ipoteticamente, una serie di istituti contrattuali di natura variabile, eventuale e accessoria, sulla base della disciplina del CCNL funzioni locali (tra cui, a titolo esemplificativo:

indennità di posizione e indennità di risultato correlata ad eventuali P.O. oppure, in alternativa, altri istituti tra cui compensi per lavoro straordinario, indennità di reperibilità, compensi di produttività ecc.), la cui individuazione e i cui effetti economici sul Bilancio 2019 sono teorici e ipotetici poiché dipendenti da diversi fattori tra cui: le scelte organizzative dell'ente, i limiti individuati dalla normativa e dalla giurisprudenza all'applicazione degli istituti stessi, la disponibilità di risorse sul Bilancio e sul Fondo delle risorse decentrate .

La complessità del quadro sopra descritto e, al contempo, la necessità di assicurare il rispetto del principio della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione, tenendo in considerazione anche gli effetti medio tempore determinati dal precedente inquadramento contrattuale, sono state prese in considerazione di recente anche dal legislatore statale che, all'art. 1 co. 160 della legge 160/2016 (c.d. legge di Bilancio 2020), ha previsto la possibilità di riconoscere, a decorrere dal 1° gennaio 2020, un assegno *ad personam* riassorbibile ai giornalisti dipendenti di ruolo, in servizio presso gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico. Tale disposizione consente, alle condizioni ivi indicate e a partire dal 01/01/2020, il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro del settore pubblico.

Il quadro sopra descritto rendeva ineludibile l'adeguamento da parte del legislatore regionale alle indicazioni che, nel frattempo, anche la Corte costituzionale aveva formulato con la sentenza n. 112/2020 e, ancora prima, con le sentenze n. 10 e n. 81 del 2019.

La Sezione, pertanto, dopo aver rilevato le criticità connesse alla questione in oggetto e attivato il formale contraddittorio, prende atto dell'avvenuta abrogazione delle norme regionali che, a partire dal 2007, hanno riconosciuto ai giornalisti dipendenti della Regione il diverso inquadramento giuridico ed economico previsti dal CNLG privatistico. Valuta, inoltre, positivamente tale scelta che determina il rispristino della corretta ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione e preclude, in via definitiva, l'operatività di potenziali meccanismi di incremento ingiustificato della spesa sul bilancio regionale.

I controlli interni della Regione Toscana

La situazione relativa ai controlli interni della Regione Toscana mostra una buona funzionalità del controllo di regolarità amministrativa e contabile, del controllo strategico e della valutazione del personale con incarico dirigenziale.

Si ribadisce la necessità di rendere più esteso ed efficace il controllo di gestione che dovrebbe comprendere, in particolare, anche la spesa indirizzata dalla Regione verso altre amministrazioni.

Gli enti e le agenzie regionali

Per quanto concerne gli enti dipendenti di cui all'art. 50 dello Statuto, la Sezione si è soffermata sui principali aspetti organizzativi e, in particolare, sulla spesa di personale sostenuta dai medesimi, avendo finora riscontrato criticità e difficoltà "*nel ricostruire la spesa di ciascun Ente con criteri di omogeneità e nell'individuare il regime normativo applicabile alla stessa (tra normativa regionale e normativa statale)*", come rappresentato, da ultimo, anche nella relazione al rendiconto regionale 2018.

Sotto il profilo organizzativo, pur dando atto del progressivo rafforzamento del quadro di indirizzi e direttive impartiti dalla Regione, in particolare, in sede di approvazione del Documento di economia e finanza regionale, nonché attraverso le ulteriori direttive impartite con la d.g.r. n. 751/2019, che ha declinato gli indirizzi del Defr 2019 individuando, tra le "*modalità operative per la verifica del rispetto degli obiettivi di spesa … il mantenimento al livello 2016 della spesa per il personale*" la Sezione deve confermare le perplessità e le riserve già evidenziate "*sulla parte della delibera n. 751 del 2019 in cui si esclude dal computo del costo del personale rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa, l'aumento del costo sostenuto per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività, esplicitamente autorizzati dalla Giunta regionale con proprio atto negli anni successivi al 2016.*

Tale "eccezione" alla quantificazione della spesa rilevante individuata dalla normativa vigente non trova aggancio normativo nel sistema attualmente vigente nell'ordinamento e lascerebbe uno spazio ampio alla discrezionalità della Giunta tale da vulnerare, di fatto, la disciplina relativa ai tetti di spesa eludendo i limiti di spesa."

Nel medesimo contesto, ricostruendo il quadro degli interventi adottati dalla Regione in materia, si deve considerare l'art. 5 della l.r. n. 32/2018 (recante disposizioni per il superamento del precariato) che ha introdotto l'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, istituendo la

"capacità assunzionale complessiva" della Regione e degli enti dipendenti, con possibilità di ripartirla, *in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente, garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti posti allo stesso dall'applicazione dell'articolo 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007")*.

La Regione, dunque, per superare il vaglio di costituzionalità del richiamato articolo e poter procedere alla determinazione della "capacità assunzionale complessiva" propria e dei suoi enti dipendenti, ha dovuto ricondurre la spesa di personale sostenuta dai medesimi al tetto di spesa previsto dal legislatore nazionale e costituto dalla "*spesa media del triennio 2011-2013*".

A tale riguardo, è intervenuta, in prima applicazione, la citata d.g.r. n. 1286, di determinazione della capacità assunzionale degli enti per il 2018, sulla quale la Sezione ha condotto taluni approfondimenti istruttori che hanno portato alla rideterminazione della spesa media ivi indicata per due enti, Arpat e Consorzio Lamma (con minime variazioni rispetto al precedente valore accertato, per Arpat in diminuzione e per il Consorzio Lamma in aumento, da 935.314 euro a 971.138,06). Ad essa hanno fatto seguito la d.g.r. n. 853 per l'anno 2019 e la recentissima d.g.r. n. 791 del 29 giugno 2020, di determinazione della capacità assunzionale 2020.

La d.g.r. n. 791 del 20 giugno 2020 può essere considerato il primo atto che non solo espone in modo organico i diversi tetti di spesa (tra normativa regionale e normativa nazionale), ponendo espressamente a raffronto, per ciascun ente, la spesa di personale sostenuta nel 2016 e la "spesa media del triennio 2011-2013", ma riconduce ad un quadro sistematico più chiaro la normativa applicabile, sia in materia di vincoli alla spesa sia con riguardo alla programmazione del fabbisogno di personale e alle nuove logiche sottese alla redazione dei relativi piani.

A seguito delle modifiche entrate in vigore con il d.lgs. n. 75/2017, che ha riformulato l'art. 6 e inserito l'art. 6 ter del d.lgs. n. 165/2001, infatti, è significativamente innovato il concetto di dotazione organica che non è più, come in passato, il presupposto, rigido, per la definizione del fabbisogno di personale ma diviene espressione del valore finanziario massimo sostenibile dall'ente, in coerenza con la relativa programmazione e fermi restando i limiti alla spesa di personale previsti a legislazione vigente. Tale valore è individuato nel

limite ex art. 1, comma 557 e ss. della legge 27 dicembre 2006, n. 296, entro il quale deve essere quantificata "*la spesa per il personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà assunzionali consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 75/2017*".

Il delineato quadro evidenzia che l'entità della capacità assunzionale ha un ruolo determinante nel contesto delle nuove logiche pianificatorie e necessita, pertanto, di valutazioni di stretto rigore, a garanzia della futura sostenibilità finanziaria delle scelte adottate.

Per tali ragioni, ad avviso della Sezione, l'art. 22 bis si pone come norma potenzialmente elusiva dei limiti di spesa vigenti. L'eventuale applicazione non conforme della stessa, infatti, oltre ad avere conseguenze dirette sui bilanci degli enti interessati, andrebbe altresì a generare maggiori spese a carico del bilancio regionale.

Per analoghe ragioni, si ritiene che anche la accennata *"eccezione" alla quantificazione della spesa rilevante individuata dalla normativa vigente"* di cui alla d.g.r. n. 751/2019, costituisca, in concreto, un meccanismo elusivo dei vincoli imposti dal legislatore nazionale alla spesa di personale delle amministrazioni pubbliche.

A ciò si aggiunga che la richiamata l.r. n. 32/2018, nel contesto delle disposizioni finalizzate al superamento del precariato, emanate in applicazione dell'art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 75/2017, ha introdotto, per gli enti dipendenti, un ulteriore criterio, non espressamente previsto dal menzionato art. 20, in base al quale "*Gli enti di cui al comma 1* (ndr, enti dipendenti di cui all'art. 50 dello Statuto), *che nel triennio 2015-2017 non hanno iscritto in bilancio le risorse di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010 possono procedere al finanziamento del reclutamento speciale riducendo stabilmente e in misura corrispondente le risorse destinate a collaborazioni e prestazioni esterne di natura intellettuale, calcolate con riferimento alla media degli stanziamenti del triennio 2015-2017*" (art. 4, comma 3).

A seguito di specifica richiesta avanzata nel corso del contraddittorio, soltanto un ente, l'Irpet, ha riferito di aver dato applicazione alla rilevata fattispecie.

La Sezione rileva, sul punto, che tali risorse non rientrano nella spesa di personale, ed anzi trovano diversa allocazione in bilancio, avendo natura di "spese per acquisto di beni e servizi". Dunque, è piuttosto evidente che anche la disposizione in esame, così come il richiamato art. 22 bis della l.r. n. 1/2009, introdotto, si ricorda, con la legge regionale in argomento, presenta potenziali effetti elusivi dei limiti alla spesa di personale.

Peraltro, il richiamato criterio previsto dalla l.r. n. 32/2018 si "aggancia" alle disposizioni introdotte con la d.g.r. n. 751/2019, anch'esse, come si è visto, derogatorie dei limiti alla spesa di personale, nella parte in cui prevedono che nel costo del personale rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa degli enti dipendenti "*dovranno essere considerati i costi sostenuti per incarichi di consulenza, studio e ricerca*", (in aggiunta alla spesa di personale come da bilancio) mentre potrà essere escluso "*l'aumento del costo sostenuto per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività, esplicitamente autorizzati dalla Giunta regionale con proprio atto negli anni successivi al 2016*".

Nel complesso, si può sostenere che le disposizioni fin qui esaminate, introdotte con la l.r. n. 32/2018 e con la d.g.r. n. 751/201 con riguardo alla quantificazione del costo del personale, prevedendo rimodulazioni di voci di spesa aventi diversa natura, diversa classificazione in bilancio e diversi tetti di spesa, delineano un quadro sistematico derogatorio della legislazione nazionale vigente in materia, dal quale possono scaturire effetti elusivi della stessa.

Per tale ragione, peraltro, il delineato assetto non può trovare spazio, né giustificazione, nella facoltà, pur riconosciuta alle regioni dalla Corte costituzionale, di rimodulare, nell'ambito della propria autonomia e nel rispetto dei tetti complessivi di spesa previsti dalla normativa statale, singoli limiti posti su talune voci di spesa (nella specie, spese di funzionamento).

Alla luce di quanto esposto, è necessario che la Regione riconsideri le disposizioni adottate, onde evitare possibili incrementi della spesa di personale oltre i limiti consentiti, come parrebbe configurarsi, ad esempio, proprio per l'Irpet, che risulta essere allo stato anche l'unico ente cui la Regione ha ceduto una quota della propria capacità assunzionale (di euro 35.217.20) nel 2016.

Permangono, altresì, le criticità già rilevate nella precedente relazione con riguardo al Consorzio Lamma. Dalle relazioni allegate ai documenti del bilancio di esercizio 2018, è emerso, infatti, che la competente Direzione generale ha "prescritto" all'ente le misure da adottare per recuperare la maggiore spesa di personale sostenuta nel 2018 di circa 115.000,00 euro riducendo, nella stessa misura, i costi di produzione nell'esercizio 2019. Le richiamate indicazioni, tuttavia, il cui esito dovrà essere accertato, non sono apparse alla Sezione sufficienti a superare le criticità esposte, dal momento che, in concreto, non sembra vi siano

stati finora interventi di riduzione della dotazione organica. In esito al contraddittorio, la Regione ha rinviato "all'analisi del Bilancio di esercizio 2019 ogni ulteriore risposta e valutazione sugli aspetti sollevati dalla Corte, in quanto il bilancio 2019 non è stato ancora formalmente trasmesso agli uffici regionali". La Sezione, pertanto, riconsidererà la situazione complessiva degli atti adottati entro la fine dell'anno in corso e comunque in occasione del giudizio di parifica sul rendiconto regionale 2020.

Analoghi approfondimenti saranno curati relativamente all'Autorità portuale regionale, "*autorizzata a procedere all'assunzione per il 2019 di personale tramite la mobilità fino alla concorrenza di una spesa pari a 250.000 € garantendo tale importo anche per gli anni 2020 e 2021*" e all'Arpat che, a seguito di specifica richiesta istruttoria, ha segnalato "*di aver da tempo in organico una unità con qualifica dirigenziale che svolge le funzioni di giornalista e che, pertanto, è iscritta alla cassa previdenziale INPGI*". A tale personale, infatti, come si è visto nel precedente paragrafo, non può essere applicato il CNLG.

Quanto agli ulteriori aspetti organizzativi esaminati, si segnala che con il bilancio di esercizio 2019 e preventivo 2020, ha preso avvio la redazione dei nuovi documenti di bilancio, approvati con la d.g.r. n. 496 del 16 aprile 2019, che recepisce il d.lgs. n. 139/2015, di attuazione della Direttiva europea 2013/34/UE. Peraltro, in esito al contraddittorio, è emerso che "*nei nuovi principi contabili di cui alla d.g.r. 496/2019 la Regione ha inteso indicare chiaramente (nello schema di bilancio) nella voce contributi da RT quali siano i contributi di funzionamento e quali i contributi finalizzati per l'attuazione del Piano/programma di attività*". Sul punto, questa Sezione ha dato conto finora dei contributi complessivamente erogati, nell'ambito dei contributi correnti, senza poter distinguere le due diverse tipologie di assegnazione (funzionamento e programmi di attività). Si prende atto, pertanto, della significativa novità introdotta che consentirà di superare, in futuro, la commistione di dati aventi natura e finalità diverse, agevolando, in tal modo, una più corretta esposizione dell'andamento delle risorse erogate agli enti dipendenti.

Nel complesso, le risorse regionali ad essi trasferite (considerando, per Artea, il solo contributo di funzionamento, in quanto l'ente svolge le funzioni di Organismo pagatore della Regione e tenendo conto della consistente quota di risorse trasferita ad Arti, ente istituito con l.r. n. 28/2018, in attuazione del processo di riordino in materia di servizi di

lavoro e politiche attive), pari a 138,21 milioni di euro nell'anno 2017, sono state di 154,95 milioni di euro nel 2018 e di 181,08 milioni di euro nel 2019.

L'andamento dei dati, distinti tra contributi correnti (di funzionamento e per programmi di attività) e contributi in conto capitale (per investimenti) evidenzia che i contributi per investimenti (4,13 mln di euro), anche per l'anno in esame, incidono in misura poco significativa sulle risorse complessivamente erogate (181,08 mln di euro); si nota, inoltre, la consistente contrazione degli stessi, di oltre il 50 per cento rispetto al 2018 (9,76 mln di euro), anno in cui invece il settore evidenziava un significativo incremento delle risorse rispetto al 2017 (2,62 mln di euro).

Sul piano dei controlli, la Sezione non può che confermare le osservazioni finora formulate in relazione alla necessità di una "*riforma complessiva della governance, in particolare sul piano del controllo dell'azione amministrativa e della economicità delle relative gestioni*" e, più in generale, "*Si ribadisce la necessità di rendere più esteso ed efficace il controllo di gestione che dovrebbe comprendere, in particolare, anche la spesa indirizzata dalla Regione verso altre amministrazioni*".

Relativamente ai risultati di esercizio, infine, non si dispone dei dati completi a causa della situazione di emergenza in corso e del conseguente differimento dei termini per la presentazione dei bilanci. Peraltro, i pochi dati forniti mostrano tutti risultati positivi.

Le società partecipate

Le partecipazioni

La Regione detiene partecipazioni dirette in 19 società operanti nei settori finanziario-creditizio, fieristico-espositivo e congressuale, infrastrutture-trasporti-comunicazioni, termale, ricerca-innovazione e tecnologia, sviluppo economico. In sette di queste società, la Regione può esprimere in sede assembleare la maggioranza assoluta dei diritti di voto, mentre in cinque ha la maggioranza relativa.

Tra le società merita attenzione Fidi Toscana S.p.a. (con perdite di esercizio pari a circa 9,5 milioni) la cui partecipazione subisce una svalutazione pari a circa 17 milioni rispetto all'esercizio 2018, la più rilevante tra tutte le società partecipate e controllate, tale da incidere da sola per un 75 per cento sul totale della variazione intervenuta nel 2019.

Rileva, poi, la situazione della società Interporto Toscano "A. Vespucci" a favore della quale, sino al 31 dicembre 2018, figurava una fideiussione prestata a garanzia del finanziamento a questa concesso da istituti bancari. La Sezione si è lungamente soffermata in occasione della precedente relazione, alla cui lettura pertanto si rinvia.

Ciò che attualmente merita attenzione è la scelta operata dalla Regione per ripianare il debito garantito. Infatti, l'art. 13 della l.r. n. 19/2019 – come modificato dall'art. 35 l.r. n. 80/2019 – ha autorizzato la spesa per l'acquisto degli immobili della società per l'anno 2020 per la somma di € 20.050.000,00. Solo nel caso in cui l'acquisto non dovesse perfezionarsi, la Giunta regionale provvederà al pagamento della garanzia fideiussoria ed alla surrogazione nei diritti del creditore ai sensi dell'articolo 1949 del codice civile (c.c.) e all'azione di regresso contro il debitore principale ai sensi dell'articolo 1950 del c.c.

La Sezione rinnova i dubbi sull'operazione in quanto la scelta della Regione di acquistare i due immobili pare qualificabile alla stregua di un soccorso finanziario, atteso che detta operazione si sostanzia in un trasferimento di risorse a favore di una partecipata in crisi, ancorché trovi una controprestazione nell'acquisto della proprietà di due immobili.

Attualmente, non è stato dato ancora corso a nessuna delle azioni previste nella legge regionale, anche perché la società, ha provveduto alla pubblicazione della manifestazione d'interesse per i due magazzini al fine di sondare il mercato su eventuali interessi relativamente agli immobili medesimi.

Fondo perdite

Come evidenziato nel capitolo relativo alla parte finanziaria del rendiconto della Regione, il mancato accantonamento nel risultato di amministrazione del fondo perdite partecipate non risulta coerente che il quadro normativo vigente che richiede il predetto accantonamento e non prevede, in alcun modo, la possibilità che lo stesso, a discrezione degli enti, possa al termine dell'esercizio (quale stanziamento di bilancio) essere eliminato (costituendo, ad esempio, un'economia).

Dal dato normativo emerge, pertanto, la necessità che gli enti partecipanti accantonino le perdite subite dalla società partecipata nel corso degli esercizi (aumentando, quindi, il fondo con le perdite che vengono registrate di anno in anno).

Il quadro di riferimento si può così riassumere:

1) è obbligatorio accantonare nel risultato di amministrazione un fondo perdite per le società partecipate pari all'ammontare delle perdite registrate negli anni precedenti (con un aumento del fondo di esercizio in esercizio, pari alle perdite registrate e non ripianate);
2) non è ammissibile, discrezionalmente, che la Regioni elimini o non preveda l'accantonamento del risultato di amministrazione di un fondo per un ammontare pari alle perdite registrate (e non ripianate);
3) tale fondo serve per consentire alla Regione di intervenire nel ripiano delle perdite qualora ciò risulti necessario per la salvaguardia della società partecipata e degli interessi pubblici che la stessa cura per conto della Regione;
4) per la copertura delle perdite è necessario un piano di risanamento che garantisca il riequilibrio finanziario della società partecipata ed il raggiungimento dei fini pubblici;
5) l'obbligo di accantonamento non comporta né un obbligo di copertura della perdita né un obbligo di farsi carico delle posizioni debitorie della società partecipata, non venendo meno la regola, riferita alle società partecipate, dell'autonomia patrimoniale perfetta, non essendo ipotizzabile una responsabilità verso terzi per attività di direzione e coordinamento.

La mancata previsione di un fondo perdite accantonato nel risultato di amministrazione sembra contrastare con la volontà dichiarata dalla Regione di voler procedere al risanamento di molte delle società partecipate (di cui si analizzerà la situazione in seguito) nell'ambito dei piani di razionalizzazione delle stesse.

Piano di razionalizzazione

Dall'esame della relazione sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione 2018, la Sezione, in generale, prende atto che le prescrizioni sono rimaste sostanzialmente disattese sia sotto il profilo temporale sia sotto quello sostanziale.

Infatti, in più di un caso la misura di razionalizzazione prescritta non è stata affatto realizzata (società Montecatini Terme S.p.a., S.E.A.M. S.p.a., Firenze Fiera S.p.a.) e anche laddove le società – con notevole ritardo rispetto ai termini fissati - si siano adeguate alle prescrizioni del Piano, la misura di razionalizzazione è stata posta in essere in maniera insoddisfacente (società Fidi Toscana S.p.a.) ovvero in maniera parziale (società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a.).

In ragione di quanto precede, non si può che esprimere preoccupazione per la difficoltà che i soci pubblici in generale, e la Regione in particolare, 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.).

In conformità a quanto disposto dall'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, la Regione ha adottato il nuovo Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni con delibera del Consiglio regionale n. 81 del 18 dicembre 2019.

Riguardo alle scelte compiute dalla Regione in detto documento, sarebbe opportuno comprendere in quale misura le società partecipate come, ad esempio, Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., Firenze Fiera S.p.a. e Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., (viste le rispettive condizioni economico-finanziarie), possano rappresentare per l'amministrazione socia un utile strumento (in alternativa, ovvero in concorrenza con altri) per la tutela del settore fieristico.

La Sezione evidenzia, inoltre, come le scelte operate dalla Regione conducano a ritenere che lo spirito del piano di razionalizzazione da ultimo adottato sia quello del "salvataggio ad ogni costo".

Nello specifico:

FIDI TOSCANA:

La situazione di Fidi Toscana S.p.a. continua a destare forti preoccupazioni. La società, infatti, non risulta in utile dal 2014 (solo nel 2016 il bilancio si è chiuso con un modesto utile) e incontra notevoli difficoltà nell'adeguarsi alle previsioni del Piano di razionalizzazione. Il Piano industriale è stato, infatti, presentato solo nel mese di novembre 2019, allorché la Regione aveva posto proprio l'adozione del Piano quale condizione per l'acquisto di un pacchetto di azioni della società, così scongiurando il rischio della messa in liquidazione della stessa.

MONTECATINI TERME

La società continua a mostrare risultati ampiamente negativi ed una incapacità nell'invertire l'andamento operativo e finanziario. La novità rilevante è costituita dalla prevista adozione

di un Piano di ristrutturazione ex art 14 TUSP e di un accordo di ristrutturazione, ex art. 67 della legge fallimentare, entro il 30 novembre 2020; in caso di mancata approvazione del Piano suddetto entro il 30 dicembre 2020, verrà deliberato lo scioglimento e la messa in liquidazione della società.

In riferimento alla scelta compiuta dall'Amministrazione, la Sezione non può che rinnovare i propri dubbi in merito all'impostazione che regge l'azione di razionalizzazione portata avanti dalla Regione. La vicenda delle Terme di Montecatini S.p.a. plasticamente conferma suddetta opinione, posto che – a fronte di una prima scadenza a marzo 2020 rimasta inevasa – la Regione ha deciso di procrastinare la messa in liquidazione della società termale, offrendo l'ennesima possibilità ad una compagine sociale evidentemente incapace di portare avanti un progetto societario sostenibile. Tale scelta ha ripercussioni sul bilancio regionale considerando che – come riferito nelle controdeduzioni - il giorno 5 giugno 2020 è stato approvato il bilancio della società con una perdita di euro 4,25 milioni dei quali 2,85 milioni a carico del bilancio regionale (fondo perdite).

Sul punto, peraltro, meriterebbe approfondimento la questione circa l'individuazione delle responsabilità delle scelte (se in capo ai soci, agli amministratori o ad entrambi).

AREZZO FIERE E CONGRESSI

La società versa in una grave situazione economico-finanziaria che, in sede di razionalizzazione, ha determinato la prescrizione dell'adozione da parte della società di un piano ex art. 14 TUSP. Tale piano è stato adottato una prima volta ricevendo parere negativo dalla Regione, in quanto risultava "*privo di una strategia aziendale tale da rilanciare la società nel mercato fieristico e di abbattere lo stock di debito pregresso*". Sul nuovo piano la Regione ha espresso parere positivo sebbene, ne abbia disposto uno stretto monitoraggio "*al fine di poter agire con tempestività in caso di evidenti scostamenti*".

Sul punto la Sezione esprime perplessità sulla positiva valutazione del Piano nella misura in cui i risultati attesi non dipendano solo da un riallineamento della struttura dei costi ed un aumento dei ricavi per nuovi eventi, ma soprattutto da una serie di operazioni straordinarie volte alla cessione di asset tra i quali: la "Collezione Oro d'Autore" alla Regione, l'Auditorium al comune di Arezzo, le manifestazioni OroArezzo e GoldItaly alla società I.E.G. S.p.a. Appare, infatti, in tutta evidenza che il ricorso a siffatto genere di

operazioni risponda ad esigenze di breve periodo piuttosto che a strategie di medio e lungo termine, in una prospettiva di prosecuzione dell'attività. Inoltre, il risanamento della società e il successo del piano dipendono da operazioni messe in atto nei confronti degli stessi soci; operazioni che sembrerebbero rappresentare un mero soccorso finanziario discutibile sia in termini finanziari che normativi, considerando che lo stesso rappresenterebbe il piano finanziario, in un corto circuito in cui l'interesse pubblico e il risanamento societario scomparirebbero. Allo stesso modo, nell'ottica di un piano industriale che rilanci l'azione della società, appare contraddittorio che la stessa partecipata "venda" le due manifestazioni principali che hanno caratterizzato negli ultimi anni l'attività della società nel territorio aretino.

INTERNAZIONALE MARMI E MACCHINE CARRARA

Sul punto la Sezione, anche e soprattutto in funzione dei chiarimenti offerti dalla Regione in sede istruttoria, ritiene doveroso rilevare alcune criticità stigmatizzando il comportamento tenuto dalla Regione in questa occasione in quanto in contrasto con i precetti di legge. Difatti la Regione ha attivato il fondo perdite per finanziare il risultato negativo della società in quanto vi è una "*situazione di tensione finanziaria della società, la quale necessita di un apporto di liquidità da parte dei soci*". Tale valutazione si pone in forte contrasto sia con la funzione assolta dal fondo perdite societarie, sia con il "divieto di soccorso finanziario" sancito dall'art. 14 TUSP

Come noto, il ripiano di perdite da parte dell'ente socio rappresenta una scelta assolutamente non obbligatoria, anche laddove lo stesso rappresenti l'unico socio. Tale principio è conosciuto dalla Regione. Ciò che la Regione non considera, invece, è la circostanza – tutt'altro che irrilevante in verità - che l'accantonamento a fondo perdite ex art. 21 TUSP risponde all'unica esigenza di salvaguardare il bilancio dell'ente socio dai contraccolpi derivanti dalla gestione societaria, peraltro, riducendo le capacità di spesa annua dell'Ente stesso (circostanza anch'essa non trascurabile). Detto fondo, dunque, non è in sé vincolato al ripiano delle finalità d'esercizio del soggetto partecipato, con la conseguenza che la scelta di procedere a copertura delle perdite deve, comunque, venire ricondotta ad autonome valutazioni di convenienza dell'interesse generale debitamente motivate.

La scelta operata dalla Regione concreta, dunque, un uso improprio (illegittimo) del fondo perdite societarie, in quanto si traduce nella concessione di liquidità all'impresa; operazione questa, peraltro, preclusa (e, dunque, anch'essa illegittima) in forza dell'art. 14 TUSP che vieta trasferimenti straordinari a sostegno di società partecipate fuori dai casi previsti dalla legge.

FIRENZE FIERE

La Sezione prende atto delle scelte operate dalla Regione e dagli altri enti proprietari del complesso immobiliare Fortezza da Basso, osservando come le suddette scelte determinino a favore della società partecipata palesi vantaggi.

È di tutta evidenza che poter utilizzare immobili posti in una posizione quale quella della Fortezza da Basso rappresenta, per un operatore del settore fieristico-congressuale, un notevole punto di forza, ancor più se lo può utilizzare con un canone calmierato al 10 per cento del valore di mercato. Fissare un canone così eccessivamente basso può – alternativamente – costituire danno erariale ovvero un "aiuto/sovvenzione" fuori dai limiti imposti dalla l. n. 241/1990 (si veda da ultimo Corte dei conti, Sezione II centrale di appello – sent. n. 78/2019).

Con la delibera del Consiglio regionale n. 38 del 23 giugno 2020 ("Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2020. Integrazione alla nota di aggiornamento al DEFR 2020"), l'Amministrazione ha modificato alcune parti del capitolo 6 (Piano di razionalizzazione delle società partecipate) della nota di aggiornamento al DEFR 2020, allegato A della deliberazione del Consiglio regionale n. 81/2019.

Nella parte motiva del provvedimento, viene chiarito che le modifiche si rendono necessarie in considerazione di vari elementi, quali:

- una rivalutazione complessiva della strategia regionale, a seguito dei nuovi approfondimenti effettuati dai responsabili della governance regionale in materia di società partecipate;
- la necessità di rivalutare l'opzione strategica espressa nel piano di razionalizzazione ordinaria relativa alla società Firenze Fiera S.p.a.

La Sezione dovrà valutare in futuro le azioni intraprese nei confronti della società.

INDICE DELLA RELAZIONE E DEI GRAFICI

***

INDICE GENERALE

***

Pag

VOLUME I

DELIBERAZIONE III

Allegato 1: Relazione sulla rappresentatività e regolarità dei dati e dei documenti contabili, ai fini della parifica del rendiconto 2019 della Regione Toscana XV

Allegato 2: Metodologia per il campionamento delle operazioni ai fini di parifica del rendiconto della regione toscana per l'esercizio finanziario 2019 XXI

Allegato 3: Elenchi delle operazioni relative al riaccertamento ordinario dei residui 2019 selezionati e controllati XXVII

***

RELAZIONE

CAPITOLO I - IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI REGIONALI: LA SITUAZIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI E GLI EFFETTI DEL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI 3

1. Premessa 3
2. La situazione finanziaria delle regioni nel quadriennio 2015-2018 9
3. L'impatto del controllo della Corte dei conti sui risultati di amministrazione 20
4. Considerazioni conclusive 36

CAPITOLO II - LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E IL BILANCIO DI PREVISIONE 43

1. La programmazione finanziaria regionale 2019-2021 43
1.1 Il Documento di programmazione economica finanziaria regionale (DEFR) 44
1.2 La legge di stabilità e la legge collegata 48
1.3 La legge di bilancio 2019-2021 51
1.4 Le variazioni di bilancio 56
1.4.1 Le variazioni di bilancio sottoposte all'approvazione del Consiglio 58
1.4.2 La legge di assestamento 2019-2021 61
1.4.3 La seconda variazione, legge regionale 13 novembre 2019, n. 66 63
1.5 Le variazioni di Giunta 65
1.5.1 Il fondo per la copertura delle lettere di patronage e i prelievi dal fondo per le spese impreviste 66
2. Considerazioni conclusive 70

CAPITOLO III - I SALDI DELLA FINANZA REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO 79

1. Il quadro d'insieme - i risultati finali 79
1.1 I risultati della gestione di competenza 79
1.2 Gli equilibri della gestione di cassa 83
1.3 Il risultato di amministrazione, i fondi vincolati e il disavanzo sostanziale 84
2. I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo 92
2.1 Principali elementi del bilancio di previsione 92
2.2 Le variazioni e le previsioni di bilancio definitive 96
2.3 Gli equilibri di bilancio e i risultati della gestione 104
3. Le entrate 108
3.1 Introduzione 108
3.2 I dati complessivi del 2019 111
3.3 Le entrate tributarie 116

3.4 Gli andamenti generali nel quinquennio 2015-2019 120
4. Gli andamenti generali della spesa 125
4.1 Premessa 125
4.2 La spesa per titoli 131
4.2.1 La spesa corrente 131
4.2.2 La spesa per investimenti 132
4.2.3 Spese per incremento attività finanziarie 135
4.2.4 Rimborso prestiti 136
Appendice 137
4.3 Le spese per servizi in conto terzi e partite di giro 141
4.3.1 Il contesto normativo 141
4.3.2 Le risultanze per il 2019 della gestione dei servizi in conto terzi 143
4.3.3 Le tipologie di spesa allocate tra i servizi in conto terzi 147
5. La gestione di cassa 153
5.1 I flussi di cassa nel bilancio di previsione 154
5.2 Le risultanze della gestione di cassa a rendiconto 157
5.2.1 La gestione di cassa del comparto ordinario 163
5.2.2 La gestione di cassa del comparto sanitario 168
5.2.3 L'anticipazione dello Stato per il finanziamento della spesa sanitaria e i trasferimenti temporanei di cassa 178
5.4 La tempestività dei pagamenti 184
6. La gestione complessiva dei residui 189
6.1 Il riaccertamento ordinario dei residui 189
6.2 I residui attivi 193
6.3 I residui passivi 199
6.4 I residui perenti 205
6.5 Le cancellazioni complessive dei residui 207
6.6 I residui attivi e passivi per anno di formazione 208
6.7 Il fondo pluriennale vincolato nel rendiconto 2019 213
6.7.1 Il contesto normativo di riferimento 213
6.7.2 La rideterminazione del fondo pluriennale vincolato in sede di riaccertamento ordinario dei residui 2019 217
6.7.3 Il fondo pluriennale vincolato al 31/12/2019 224
6.8 Crediti vantati dagli enti locali nei confronti della Regione Toscana 230
7. La composizione del risultato di amministrazione 2019 237
7.1 I fondi accantonati nel risultato di amministrazione 249
7.1.1 Il fondo crediti di dubbia esigibilità 250
7.1.2. Il fondo accantonato per residui perenti 261
7.1.3 Il fondo anticipazione liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 263
7.1.4 Il fondo per perdite delle società partecipate 263
7.1.5 Il fondo per contenzioso 269
7.1.6 Altri accantonamenti 272
7.2 I fondi vincolati nel risultato di amministrazione 273
8. Il pareggio di bilancio 277
8.1 Il quadro normativo 277
8.2 La gestione del pareggio della Regione Toscana e il monitoraggio dei risultati 284
9. Considerazioni conclusive 292
CAPITOLO IV – L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE TOSCANA 307
1. Il contesto normativo 307
2. L'indebitamento complessivo della Regione Toscana nel 2019 311
3. Il rispetto dei vincoli di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011 324
4. Gli investimenti finanziati con nuovo indebitamento 332
4.1 Analisi di specifici investimenti finanziati mediante il ricorso al debito 342
5. L'indebitamento in derivati finanziari 348
5.1 I derivati finanziari in Regione Toscana 351
5.2 Il fair value (mark to market) dei derivati 356

6. Le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013 e le anticipazioni introdotte dalla l. n. 145/2018 360
6.1 Il rimborso delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013 360
6.2 Le anticipazioni di liquidità introdotte dalla l. n. 145/2018 364
7. Considerazioni conclusive 369

***

VOLUME II

CAPITOLO V - LO STATO PATRIMONIALE 3
1. Premessa 3
2. I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico 4
2.1 Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti 24
2.2 La gestione dei beni mobili e immobili 26
2.3 Le alienazioni dei beni immobili 33
2.4 Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare 40
3. Considerazioni conclusive 42
CAPITOLO VI – LA GESTIONE SANITARIA 45
1. La gestione sanitaria regionale 45
2. I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2019 46
3. Analisi della composizione del perimetro sanitario 47
4. Il finanziamento sanitario e la programmazione regionale 50
5. La gestione di competenza 53
5.1 Accertamenti e impegni del FSR 53
5.2 L'andamento delle entrate relative al Fondo sanitario regionale 59
5.2.1 Le entrate del Fondo sanitario indistinto 59
5.2.2 Le entrate del fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo 61
5.3 L'andamento delle spese relative al Fondo sanitario regionale 64
5.3.1 Le spese del Fondo sanitario indistinto 64
5.3.2 Le spese del Fondo sanitario vincolato e del finanziamento aggiuntivo 67
6 La gestione dei residui del perimetro sanitario 69
6.1 I residui attivi 69
6.2 I residui passivi 73
7 La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR 77
8 La gestione di cassa 90
9 Il ripiano delle perdite 91
9.1 Il reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie 98
10. L'indebitamento sanitario 104
11. Le spese di funzionamento degli enti strumentali del SSR 107
12. I tempi di pagamento del SSR 112
13. L'ente di supporto tecnico amministrativo (ESTAR) 117
13.1 I costi di funzionamento di ESTAR nel rendiconto regionale 118
13.2 I mutui dell'ente 121
13.3 I costi di gestione dei magazzini 124
13.4 Spese per il personale 124
13.5 Spesa per servizi non sanitari 127
13.6 I tempi di pagamento degli enti sanitari 130
13.7 Le erogazioni regionali 131
13.8 Conclusioni 134
14. Considerazioni conclusive 135
Appendice 151
CAPITOLO VII – I PROFILI ORGANIZZATIVI E LE PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE 161
1. L'organizzazione amministrativa e il personale regionale 161
1.1 Introduzione 161

1.2	La programmazione del fabbisogno di personale	163
1.3	Il Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) e la capacità assunzionale	165
	1.3.1 Le criticità sulla "capacità assunzionale complessiva" della Regione Toscana e degli enti dipendenti	167
1.4	Le facoltà assunzionali e la rilevazione del fabbisogno di personale per l'anno 2019	169
	1.4.1 Il rispetto dei vincoli assunzionali per l'anno 2019	172
	1.4.2 Il PTFP 2019-2021 del Consiglio regionale	174
	1.4.3 Il PTFP 2019-2021 della Giunta regionale	177
	1.4.4 Lo stato di attuazione dei PTFP 2018-2020 e 2019-2021 della Giunta regionale	180
	1.4.5 Le disposizioni per il superamento del precariato.	184
1.5	La dotazione organica regionale	185
	1.5.1 I dati del conto annuale: personale in servizio, cessazioni e assunzioni al 31 dicembre 2019	187
1.6	La spesa di personale	190
	1.6.1 Il rispetto del limite alla spesa di personale	190
	1.6.2 Il rispetto dei limiti del Fondo per le risorse decentrate	192
	1.6.3 La spesa di personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile	195
	1.6.4 La spesa per il personale giornalistico	197
1.7	Il sistema di nomine della dirigenza e sue criticità	212
2.	**I controlli interni della Regione Toscana**	216
3.	**Gli enti e le agenzie regionali**	224
3.1	Introduzione	224
3.2	Gli enti oggetto di esame	224
3.3	Gli indirizzi e le direttive della Giunta regionale	226
	3.3.1 Le direttive in materia di bilancio	227
3.4	I controlli interni sugli enti dipendenti	228
	3.4.1 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci	229
3.5	I contributi finanziari erogati dalla Regione e i risultati di esercizio	229
3.6	Le politiche assunzionali e l'organico degli enti	236
3.7	La spesa di personale	240
	3.7.1. Aspetti generali	240
	3.7.2 L'Ente regionale "Lamma"	247
	3.7.3 L'Autorità portuale regionale	249
	3.7.4 Le disposizioni per il superamento del precariato	250
	3.7.5 Il personale giornalistico degli enti dipendenti	253
4.	**Le partecipazioni nel rendiconto della Regione**	254
4.1	Il portafoglio azionario della regione	254
4.2	Stato patrimoniale e Conto economico	255
	4.2.1 Il valore delle partecipazioni nello Stato Patrimoniale	256
	4.2.2 Il valore delle partecipazioni nel Conto Economico	262
4.3	Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società partecipate e controllate	264
4.4	Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione Toscana	272
4.5	Il fondo per la copertura perdite delle società partecipate	278
4.6	I trasferimenti alle società partecipate	281
4.7	La revisione delle partecipazioni detenute dalla regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016	290
	4.7.1 Stato di attuazione del piano di revisione periodica (d.c.r. n. 109/2018)	291
	4.7.2 Piano di razionalizzazione periodica (d.c.r. n. 81/2019)	294
	4.7.3 Aggiornamento sull'attuazione del piano di razionalizzazione periodica al primo semestre del 2020	319
	4.7.4 Le modifiche al piano di razionalizzazione (d.c.r. n. 38/2020)	322
4.8	Monitoraggio dei piani industriali delle società partecipate in crisi	325
	4.8.1 Premessa	325
	4.8.2 Sintesi dei principali contenuti della Relazione sul monitoraggio dei piani industriali	327
5.	**Considerazioni conclusive**	333

INDICE DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

VOLUME I

CAP. I		**IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI REGIONALI: LA SITUAZIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI E GLI EFFETTI DEL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI**
Tab.	1	Il risultato di amministrazione delle Regioni derivante dai rendiconti sottoposti a giudizio di parifica della Corte dei conti. Serie storica 2015-2018.
Tab.	2	Il risultato di amministrazione del comparto regionale rideterminato dalla Sezioni di controllo della Corte dei conti. Serie storica 2015-2018.
Tab.	3	Il risultato di amministrazione del comparto regionale rideterminato dalle Regioni a seguito del controllo della Corte dei conti. Serie storica 2015-2018.
CAP. II		**LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE**
Tab.	1	Bilancio di previsione 2019-2021 – Quadro generale riassuntivo.
CAP. III		**I SALDI DELLA FINANZA REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO**
		Il quadro d'insieme. I risultati finali
Fig.	1	Il risultato di competenza – periodo 2016-2019.
Tab.	1	Equilibri della competenza. Saldo 2019.
Tab.	2	Equilibri di competenza. Differenza 2019.
Tab.	3	Gestione di cassa. Periodo 2017-2019.
Tab.	4	Saldi finanziari – anni 2017-2019.
Tab.	5	Il saldo finanziario 2019.
Tab.	6	Disavanzo sostanziale di amministrazione nel triennio 2017-2019.
Tab.	7	Composizione del disavanzo sostanziale di amministrazione nel 2019.
Tab.	8	Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2019.
Fig.	2	Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2019.
Tab.	9	Quadro generale riassuntivo del rendiconto 2019.
		I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo
Tab.	10	Quadro di raffronto delle risorse libere previste nei bilanci 2017, 2018 e 2019.
Tab.	11	Quadro di raffronto degli impieghi delle risorse libere previste nei bilanci 2017, 2018 e 2019.
Tab.	12	Quadro riepilogativo delle previsioni iniziali di competenza dei bilanci 2018 e 2019.
Fig.	3	Previsioni iniziali di entrata di competenza 2019.
Fig.	4	Previsioni iniziali di spesa di competenza 2019.
Tab.	13	Quadro di raffronto degli impieghi previsti nei bilanci 2017, 2018 e 2019: classificazione economica di 1° livello.
Tab.	14	Entrate proprie e derivate.
Tab.	15	Bilancio di previsione di competenza 2019 - previsioni iniziali e definitive.
Fig.	5	Previsioni iniziali e finali di entrata del bilancio 2019.
Fig.	6	Previsioni iniziali e finali di spesa del bilancio 2019.
Tab.	16	Bilancio di previsione 2019. Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della competenza.
Tab.	17	Bilancio di previsione 2019. Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della cassa.
Tab.	18	Equilibri di bilancio. Quadro generale anno 2019.
Tab.	19	Limiti quantitativi all'indebitamento (previsioni definitive 2019).
		Le entrate
Tab.	20	Totale delle entrate al netto delle contabilità speciali. Anni 2015-2019.
Tab.	21	Titolo I - andamento delle entrate - periodo 2015-2019.
Tab.	22	Titolo II - andamento delle entrate - periodo 2015-2019.
Tab.	23	Titolo III - andamento delle entrate - periodo 2015-2019.
Tab.	24	Titolo IV - andamento delle entrate - periodo 2015-2019.
Tab.	25	Titolo V - andamento delle entrate - periodo 2016-2019.
Tab.	26	Titolo VI - andamento delle entrate - periodo 2015-2019.
Fig.	7	Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2015-2019.
Tab.	27	Entrate tributarie in valore assoluto e indicatori.
Fig.	8	Andamento delle previsioni definitive dei titoli di entrata.
Fig.	9	Andamento delle riscossioni dei titoli di entrata.
Fig.	10	Le entrate totali al netto delle contabilità speciali - periodo 2015-2019.
Tab.	28	Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2015-2019.
Fig.	11	Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2015-2019.
Tab.	29	Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2015-2019.
Fig.	12	Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2015-2019.
		Gli andamenti generali della spesa
Tab.	30	Spese per titolo con separata indicazione delle poste escluse. Anni 2017-2019.
Tab.	31	Spese per titolo con separata indicazione delle poste escluse. Anni 2017-2019.
Tab.	32	Spese per titolo al netto del conto terzi. Anno 2019.

Tab. 33 Spese per titolo. Conto ordinario e sanitario. Anni 2017-2019.
Tab. 34 Spese per titolo. Variazioni percentuali. Anni 2017-2019.
Tab. 35 Spese per titolo. Indicatori.
Tab. 36 Spesa corrente per missioni. Conto ordinario e sanitario. Anni 2017-2019.
Tab. 37 Spesa corrente per missioni. Variazioni percentuali conto ordinario e sanitario. Anni 2017-2019.
Tab. 38 Spesa in c/capitale per missioni. Conto ordinario e sanitario. Anni 2017-2019.
Tab. 39 Spesa in c/capitale. Variazioni percentuali conto ordinario e sanitario. Indicatori. Anni 2017-2019.
Tab. 40 Servizi in conto terzi – scostamento fra accertamenti ed impegni. Serie storica 2016-2019.
Tab. 41 Residui perenti dei servizi in conto terzi – movimentazioni anno 2019.
Tab. 42 Accertamenti e impegni partite generiche conto terzi. Serie storica 2016-2019.

La gestione di cassa

Tab. 43 Saldo di cassa presunto - bilancio di previsione esercizio 2019.
Tab. 44 Risultanze di cassa al 31/12 - serie storica quinquennio 2015-2019.
Fig. 13 Saldo di cassa – andamento.
Tab. 45 Saldo di cassa - gestione ordinaria e sanitaria – quadriennio 2016-2019.
Tab. 46 Saldo di cassa – gestione ordinaria – quadriennio 2016-2019.
Tab. 47 Saldo di cassa – gestione ordinaria – residui e competenza - triennio 2017-2019.
Tab. 48 Riscossioni e liquidazioni gestione ordinaria - dettaglio biennio 2018/2019.
Tab. 49 Saldo di cassa - gestione sanitaria - quadriennio 2016-2019.
Tab. 50 Gestione sanitaria – saldo competenza e residui - serie storica 2017-2019.
Tab. 51 Payback e acquisto farmaci innovativi - riscossioni e liquidazioni 2019.
Tab. 52 Raffronto residui attivi e passivi comparto sanitario – quadriennio 2016/2019.
Tab. 53 Erogazioni straordinarie di cassa. Serie storica 2015-2019.
Tab. 54 Anticipazione sanitaria – serie storica 2016/2019.
Tab. 55 Residui passivi anticipazione sanitaria – serie storica 2016/2019
Tab. 56 Saldo compensazione entrate tributarie e anticipazione sanitaria– residui attivi e passivi - serie storica 2017/2019.
Tab. 57 Tempi medi di pagamento. Anni 2016-2019.

La gestione complessiva dei residui

Tab. 58 La gestione dei residui attivi. Anni 2012-2019.
Tab. 59 Riaccertamento ordinario dei residui attivi al 31/12/2019.
Tab. 60 Riaccertamento dei residui attivi derivanti dalla competenza. Dettaglio per titolo e per natura libera o vincolata dell'entrata.
Tab. 61 Residui attivi derivanti da esercizi pregressi. Dettaglio per titolo e natura dell'entrata.
Tab. 62 Residui attivi per titoli - conto ordinario e sanitario - Anni 2017-2019.
Tab. 63 Gestione dei residui passivi. Anni 2012-2019.
Tab. 64 Riaccertamento ordinario dei residui passivi al 31/12/2019.
Tab. 65 Riaccertamento residui passivi derivanti dalla competenza. Dettaglio per titolo e natura della spesa.
Tab. 66 Residui passivi derivanti da esercizi pregressi. Dettaglio per titolo e natura della spesa.
Tab. 67 Residui passivi per titoli – conto ordinario e sanitario. Anni 2017-2019.
Tab. 68 Residui passivi perenti. Dettaglio per titolo e natura della spesa.
Tab. 69 Residui perenti. Andamento 2013-2019.
Tab. 70 Tasso di copertura del fondo residui perenti. Anni 2014-2019.
Tab. 71 Risultati della gestione residui e della gestione di competenza 2019.
Tab. 72 Residui attivi per anno di formazione.
Tab. 73 Residui passivi per anno di formazione.
Tab. 74 Riaccertamento ordinario: reimputazioni dei residui attivi e passivi, dettaglio per tipologia di entrata/spesa
Tab. 75 Fondo pluriennale vincolato di spesa derivante dal riaccertamento ordinario.
Tab. 76 Fondo pluriennale vincolato complessivo al 31/12/2019.
Tab. 77 Fondo pluriennale vincolato in entrata nel triennio 2020-2022 rideterminato a seguito del riaccertamento ordinario dei residui.
Tab. 78 Il fondo pluriennale vincolato al 31/12/2019: dettaglio per tipologia di entrata di finanziamento.
Tab. 79 Andamento del fondo pluriennale vincolato della Regione Toscana da rendiconto: serie storica 2016-2019.
Tab. 80 Fondo pluriennale vincolato complessivo: dettaglio movimentazioni 31/12/2018 - 31/12/2019.
Tab. 81 Fondo pluriennale vincolato complessivo per missioni. Confronto 31/12/2018-31/12/2019.

La composizione del risultato di amministrazione 2019

Tab. 82 La composizione del risultato di amministrazione della Regione Toscana.
Tab. 83 Composizione e andamento del disavanzo della Regione Toscana. Anni 2016-2019.
Tab. 84 Composizione e modalità di copertura del disavanzo della Regione Toscana.
Tab. 85 Equilibrio di bilancio: confronto rendiconto 2016-2019.
Tab. 86 Modalità di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2019.
Tab. 87 Composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2019.
Tab. 88 Fondo rischi per contenzioso - stima dell'Avvocatura regionale. Anni 2019-2021 - bilancio di previsione.
Tab. 89 Fondo rischi per contenzioso - stima dell'Avvocatura regionale. Anni 2020-2022 -bilancio di previsione.

Il pareggio di bilancio

Tab. 90 Monitoraggio dei dati rilevanti per il saldo di pareggio. Anni 2018 e 2019. Allegato A - Modello 1SF/19.
Tab. 91 Rendicontazione spazi finanziari acquisiti e investimenti effettuati ai sensi della l. n. 145/2018.

CAP IV L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE TOSCANA

Tab. 1 L'indebitamento della Regione Toscana - dettaglio per tipologia di debito.
Tab. 2 Evoluzione del fenomeno dell'indebitamento regionale per destinazione del debito: disavanzo da mutui a pareggio, investimenti non sanitari, investimenti sanitari.

Tab. 3 Il costo del servizio al debito: spesa per il rimborso di prestiti e per interessi passivi.
Tab. 4 Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento della Regione Toscana.
Tab. 5 Il finanziamento delle spese di investimento regionali - previsioni definitive. Anno 2019.
Tab. 6 Il finanziamento delle spese di investimento regionali – rendiconto2019.
Tab. 7 Interventi per spese di investimento programmati/effettuati con ricorso al debito - Anno 2019.
Tab. 8 Interventi per spese di investimento eccedenti rispetto all'autorizzazione al ricorso al debito.
Tab. 9 Interventi per spese di investimento eccedenti rispetto all'autorizzazione al ricorso al debito a seguito della modifica del progetto di rendiconto 2019.
Tab. 10 Contratti di finanziamento assistiti da derivati finanziari al 31/12/2019.
Tab. 11 Passività sottostanti ai contratti derivati al 31/12/2019.
Tab. 12 Spesa complessiva per i derivati fino al 31/12/2019.
Fig. 1 Differenze tra tassi su finanziamenti e tassi compresi swap.
Tab. 13 Differenziali sui finanziamenti originari causati dai derivati al 31/12/2019.
Tab. 14 Mark to market complessivi e nozionali anni 2013-2019.
Tab. 15 Valore del fair value dei derivati al 31/12/2019.
Tab. 16 Ripartizione della spesa per interessi passivi su derivati.

VOLUME II

CAP V LO STATO PATRIMONIALE
Tab. 1 Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2019.
Fig. 1 Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2019.
Tab. 2 Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2019.
Fig. 2 Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2019.
Tab. 3 Conto economico. Anni 2018-2019.
Tab. 4 Beni demaniali.
Tab. 5 Beni patrimoniali indisponibili e disponibili.
Tab. 6 Beni mobili al 31/12/2019.
Tab. 7 Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2018 e 2019.
Tab. 8 Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2019.
Tab. 9 Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2015-2019.
Tab. 10 Bandi di vendita 2019.
Tab. 11 Dismissioni 2019 in dettaglio.
Tab. 12 Contratti stipulati ed introiti dal 2013 al 2019 - programmazione 2013-2019.
Tab. 13 Programma dismissioni 2012-2019. Stato di realizzazione.
Tab. 14 Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2014-2019.
Tab. 15 Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2019. Art. 11 l.r. n. 77/2004.
Tab. 16 Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2019. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

CAP VI - LA GESTIONE SANITARIA
Tab. 1 Finanziamento e spesa sanitaria in rapporto al perimetro sanitario.
Tab. 2 Spesa per missioni ex art. 20 rapportata al perimetro sanitario.
Tab. 3 Accertamenti e impegni nel perimetro sanitario anno 2019.
Tab. 4 Accertamenti e incassi del FSR indistinto nel triennio 2017/2019.
Tab. 5 Fondo sanitario vincolato di parte corrente, in c/capitale, finanziamento sanitario aggiuntivo e payback nel triennio 2017/2019.
Tab. 6 Impegni e pagamenti del FSI, della mobilità e payback nel triennio 2017-2019.
Tab. 7 Impegni e pagamenti del FSV di parte corrente e di parte capitale nel triennio 2017-2019.
Tab. 8 Impegni e pagamenti del FSR nel triennio 2017-2019.
Tab. 9 Risultati della gestione dei residui attivi rispetto alla composizione del FSR.
Tab. 10 Residui attivi del perimetro sanitario.
Tab. 11 Risultati della gestione dei residui passivi rispetto alla composizione del FSR.
Tab. 12 Residui passivi del perimetro sanitario.
Tab. 13 Erogazioni di cassa al SSR.
Tab. 14 Risorse liquidate come conto competenza riclassificate secondo l'anno di impegno.
Tab. 15 Risorse liquidate complessivamente riclassificate secondo l'anno di impegno.
Tab. 16 Erogazioni di cassa al SSR rettificate secondo le richieste del Tavolo degli adempimenti.
Tab. 17 Ripartizione delle risorse di competenza tra gli enti sanitari.
Tab. 18 Liquidazione agli Enti del SSR del FSR per anno di impegno.
Tab. 19 Risultati della gestione di cassa.
Tab. 20 Il ripiano delle perdite degli esercizi precedenti.
Tab. 21 Erogazioni al SSR nel biennio 2013/2014 e risultati di esercizio periodo 2012-2017.
Tab. 22 Spesa per il debito a carico del FSR.
Tab. 23 Spese di funzionamento enti a carico del FSR.
Tab. 24 Pagamenti 2019 ad A.r.s.
Tab. 25 Pagamenti 2019 a Ispro.
Tab. 26 Pagamenti 2019 a Estar.
Tab. 27 Indicatori di tempestività dei pagamenti annuali periodo 2014-2019 e trimestrali 2019 enti del SSR.

Tab. 28 Mutui contratti dall'ente.
Tab. 29 Spesa per interessi nel triennio.
Tab. 30 Composizione spesa del personale triennio 2016/2018 rispetto al 2009.
Tab. 31 Voci da bilancio 2013-2018 degli Estav/Estar.
Tab. 32 Tempi di pagamento degli enti sanitari.
Tab. 33 Raffronto tra erogazioni regionali e valore della produzione come dai bilanci dell'ente.
Tab. 34 Erogazioni ad Estar in conto residui e conto competenza 2019.

CAP VII I PROFILI ORGANIZZATIVI E LE PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

Tab. 1 Limite assunzionale personale dirigente 2019.
Tab. 2 Limite assunzionale personale non dirigente 2019.
Tab. 3 Calcolo dei resti assunzionali 2014-2018.
Tab. 4 Piano assunzionale 2019-2021 del Consiglio regionale.
Tab. 5 Sintesi attuazione PTFP 2018-2020 e PTFP 2019-2021 Giunta regionale.
Tab. 6 Sintesi assunzioni e relativi costi PTFP 2018-2020 e PTFP 2019-2021 Giunta regionale.
Tab. 7 Dotazione organica regionale al 31 dicembre 2019 e al 1° gennaio 2020.
Tab. 8 Composizione del personale in servizio al 31 dicembre 2019 (dati del conto annuale).
Tab. 9 Cessazioni/assunzioni – Triennio 2017-2019 (dati del conto annuale).
Tab. 10 Causali assunzioni anno 2019.
Tab. 11 Causali cessazioni anno 2019.
Tab. 12 Spesa di personale 2019 – raffronto con il valore medio del triennio 2011-2013.
Tab. 13 Decurtazioni fondo unico. Anni 2015-2019.
Tab. 14 Ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa. Anni 2015-2019.
Tab. 15 Spesa di personale a tempo determinato e per contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Triennio 2017-2019.
Tab. 16 Costo del personale delle segreterie dei gruppi consiliari. Periodo 2013-2019.
Tab. 17 Elenco capitoli su cui grava la spesa del personale giornalistico.
Tab. 18 Stima maggiore spesa per il personale con CNLG sostenuta nell'esercizio 2019. Importi impegnati.

Gli enti e le agenzie regionali

Tab. 19 Andamento del contributo ordinario nel periodo 2016-2019.
Tab. 20 Andamento dei contributi complessivi erogati agli enti nel triennio 2017-2019 – Pagamenti.
Tab. 21 Totale contributi correnti e in conto capitale erogati agli enti nel triennio 2017-2019 – Pagamenti.
Tab. 22 Risultato di esercizio nel triennio 2016-2019.
Tab. 23 Dotazione organica e personale in servizio di enti e agenzie nel triennio 2017-2019.
Tab 24 Enti dipendenti: spesa di personale 2016 e spesa media del triennio 2011-2013.

Le società partecipate

Tab. 25 Partecipazioni dirette detenute al 31.12.2019.
Tab. 26 Dettaglio variazione delle consistenze delle immobilizzazioni finanziarie.
Tab. 27 Dettaglio rettifiche valore partecipazioni (rivalutazioni).
Tab. 28 Dettaglio rettifiche valore partecipazioni (svalutazioni).
Tab. 29 Riconciliazione debiti/crediti – situazione creditoria nei confronti della Regione (eccetto Fidi Toscana S.p.a.).
Tab. 30 Riconciliazione debiti/crediti – situazione creditoria di Fidi Toscana S.p.a. nei confronti della Regione.
Tab. 31 Riconciliazione debiti/crediti – situazione debitoria nei confronti della Regione (eccetto Fidi Toscana S.p.a.).
Tab. 32 Riconciliazione debiti/crediti – situazione debitoria di Fidi Toscana S.p.a. nei confronti della Regione.
Tab. 33 Oneri a carico della Regione per trasferimenti alle società nel quadriennio 2016/2019.
Tab. 34 Dettaglio dei trasferimenti a favore di Fidi Toscana S.p.a. e Sviluppo Toscana S.p.a. nel 2019.
Tab. 35 Oneri a carico della Regione per trasferimenti alle società partecipate e controllate nel 2019.
Tab. 36 Stato di attuazione del piano di razionalizzazione adottato con d.c.r. n. 109/2018 (partecipazioni dirette).
Tab. 37 Verifica ricorrenza presupposti di legge ai fini della razionalizzazione delle partecipazioni.
Tab. 38 Razionalizzazione partecipazioni dirette.
Tab. 39 Razionalizzazione partecipazioni indirette.