



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2015**

DOCUMENTO DI SINTESI

LUGLIO 2016



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2015**

DOCUMENTO DI SINTESI

LUGLIO 2016

Hanno collaborato:

Antonio Armenti, Simona Croppi, Claudio Felli, Susanna Fornaciari, Angela Rossella Foti, Antonio Franco, Mariapaola Galasso, Vincenzo Ignesti, Mariano Palumbo, Anna Maria Pulcini, Valentina Prudente;

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

INDICE GENERALE

	Pag.
SINTESI DELLA RELAZIONE	7
INDICE GENERALE DELLA RELAZIONE	79

Premessa

E' questa la quarta volta che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana celebra, come in tutta Italia, il giudizio di parificazione del rendiconto della Regione, in applicazione del d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012. Quel decreto legge, poi convertito nella legge n. 213 del 7 dicembre 2012, costituisce parte di un organico progetto di rafforzamento normativo e costituzionale del coordinamento della finanza pubblica, finalizzato al rispetto di vincoli al bilancio del settore pubblico in prospettiva europea che si è quasi completamente attuato. La legge si proponeva espressamente un “rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni” come recita l’ intestazione dell’art. 1. Tale rafforzamento veniva indicato con il riferimento agli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione e inserito in un vasto disegno di “rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica” e in particolare “tra i livelli di governo statale e regionale” in modo da assicurare nel tempo “il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”.

La Sezione richiama in questa sede l’insieme degli adempimenti che sono stati attribuiti alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

L’art. 1, c. 2 del d.l. n. 174/2012 prevede che annualmente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettano ai consigli regionali una relazione dettagliata sulle tipologie di copertura finanziaria adottata nelle leggi regionali e intervengano esaminando nel dettaglio le tecniche di quantificazione degli oneri.

L’art. 1, c. 3 dispone l’esame dei bilanci preventivi e consuntivi, secondo le modalità dell’art. 1 comma 166 della legge n. 266/2005, indicando quattro diverse priorità che rappresentano l’oggetto del sindacato esercitato dalla Corte: 1) in primo luogo che sia assicurato il rispetto degli obiettivi annuali

posti dal patto di stabilità interno; ovviamente, tale disposizione, che intende verificare la compatibilità, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, tra il livello statale e quello regionale per gli obiettivi aggregati da rispettare, vale esattamente anche per i nuovi obiettivi in termini di saldi definiti dal d.lgs. n. 118/2011 e dalla l. n. 243/2012; 2) verifica l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma della Costituzione e quindi dell'art. 10 della legge n. 243/2012 che ne definisce le misure applicative per regioni ed enti locali; 3) verifica la sostenibilità dell'indebitamento; 4) attesta *l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.* Come si vede la legge attribuisce alle sezioni regionali un compito che non ha nulla di meccanicistico, ragionieristico, meramente contabile. Si tratta di un compito che ci obbliga ad analisi approfondite e ripetute nel tempo che entrano nel merito di comportamenti gestionali e finanziari. Lo scopo è quello di individuare ed eventualmente stigmatizzare le patologie nell'uso del pubblico denaro nel momento in cui sorgono, suggerendo all'ente *“misure di correzione e interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa”*.

L'art. 1, c. 4 del d.l. n. 174/2012 attribuisce un rilievo particolare al fatto che i rendiconti regionali tengano nel dovuto conto gli effetti derivanti dalle partecipazioni della Regione in società controllate ed enti, ed i risultati finanziari degli enti del Servizio sanitario nazionale. La legge dunque richiede espressamente che venga sempre prodotto dalla Corte un approfondimento sulle relazioni tra bilanci regionali e bilanci di società, enti, aziende sanitarie.

Il comma 5 istituisce infine il giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione, in analogia a quanto avviene per il rendiconto generale dello Stato, con le modalità del giudizio contenzioso previste dagli art. 39, 40 e 41 del T.U. di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Anche in questo

caso, il legislatore estende espressamente l'ambito del giudizio *strictu sensu*, prevedendo una relazione allegata, che ha lo scopo specifico non solo di esprimere le necessarie osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, ma anche di avanzare la proposta di misure di correzione e riforme che si ritengono necessarie per prevenire squilibri finanziari in prospettiva.

I successivi commi prevedono inoltre l'obbligo per il presidente della Regione di trasmettere una relazione annuale sul sistema dei controlli interni e disciplinano la trasmissione alle sezioni regionali per il successivo controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali.

E' evidente nel legislatore un disegno architettonico di forte rafforzamento dei controlli nel momento, storicamente coincidente, in cui si configuravano in termini costituzionali le obbligazioni al pareggio di bilancio e alla riduzione dell'indebitamento, previste dalla nuova regolamentazione dell'Unione europea sui deficit eccessivi decise dagli Stati membri nel biennio 2011-2012.

Queste considerazioni preliminari valgono a condividere con gli enti la particolare solennità di un giudizio di parifica che assicura la verifica del rispetto di principi costituzionalmente tutelati e che ha un rilievo primario nei rapporti tra la Repubblica Italiana e l'Unione europea. Il giudizio di parifica, in sostanza, consiste nella verifica – eseguita sulla base di un campione rappresentativo dei capitoli di entrata e di spesa – della regolarità dei conti tenuti dalla Regione in attuazione della legge di bilancio e si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, attribuendo certezza giuridica ai dati oggetto di verifica.

Tale normativa, nel combinato disposto con la legge rafforzata n. 243/2012 e dei principi di armonizzazione dei bilanci previsti dal d.lgs. n. 118/2011, ha prodotto – su istanza di Regioni ricorrenti - una vasta, importante, ormai consolidata giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale si è infatti

espressa in modo esteso e diffuso sul tema, tra l'altro con la sentenza n. 39/2014. La Corte ha con chiarezza definito che solo la Corte dei conti – in considerazione della sua natura di *organo terzo e indipendente* – può essere incaricata dallo Stato di un controllo così esteso sul ciclo del bilancio di regioni ed enti locali, senza inficiare l'autonomia degli stessi, anch'essa costituzionalmente tutelata.

Va precisato che per gli enti locali e gli enti del Sistema Sanitario Nazionale il d.l. n. 174/2012 prevede che, a seguito della pronuncia specifica che acclara una grave irregolarità contabile, gli enti sono obbligati entro 60 giorni a presentare alla Sezione le misure correttive idonee a rimuovere l'irregolarità o la situazione di squilibrio; che in caso contrario, la Sezione può deliberare la preclusione dei programmi di spesa non adeguatamente coperti o suscettibili di produrre danni futuri agli equilibri di bilancio. La Sezione ha fatto uso di tale procedura nel caso di taluni enti locali toscani. Non ha ancora trovato casi specifici in materia di aziende sanitarie. Tale dispositivo inibitorio, come è noto, proprio in aderenza con la sentenza n. 39/2014 della Corte costituzionale, non si applica alle amministrazioni regionali, in considerazione del loro potere legislativo. Tuttavia, la Corte costituzionale ha specificato che il giudizio di parificazione ha come esito *la segnalazione delle disfunzioni eventualmente rilevate dalle sezioni regionali di controllo*. Il giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione *analogamente alla verifica del rendiconto generale dello Stato ha natura di controllo preventivo sugli atti (che si conclude con il giudizio di parificazione)*.

Struttura della relazione allegata al giudizio di parifica ai sensi d.l. n. 174/2012 art. 1 c. 5

Nei quattro anni di applicazione del disposto del d.l. n. 174/2012 art. 1 comma 5, la Sezione ha sviluppato un metodo di lavoro che coinvolge i

magistrati relatori dei singoli capitoli con un gruppo di funzionari. Tale metodo collegiale ha reso possibile, tra l'altro, anche superare le criticità incontrate quest'anno nella predisposizione della Relazione allegata al giudizio di parificazione, in considerazione del ritardo nella trasmissione dei dati contabili da parte dell'amministrazione regionale. Il rendiconto generale regionale che, per legge, doveva essere trasmesso entro il 30 aprile, è giunto infatti alla Sezione il 13 luglio u.s. In spirito di collaborazione istituzionale, la Sezione ha proceduto celermente all'esame, già avviato su documenti preconsuntivi in un intenso contraddittorio con l'ente. Il contraddittorio si è svolto formalmente nell'adunanza pubblica del 13 luglio scorso, alla quale ha partecipato il Procuratore regionale della Corte dei conti. E' stato preceduto da mesi di intensa istruttoria condotta in via cartolare e attraverso numerosi incontri con rappresentanti e responsabili dell'amministrazione regionale, che hanno fornito la massima collaborazione. Si è anzi rilevato che il ripetersi annuale di tale prolungato contraddittorio ha di per sé prodotto risultati positivi, nell'affinamento, che è in corso, delle procedure stesse di monitoraggio da parte dell'amministrazione regionale per esempio su enti ed agenzie, società partecipate, e ha certamente contribuito al vasto disegno di riorganizzazione delle strutture della giunta regionale.

Il rendiconto 2015, che viene portato al giudizio di parifica del 2016, ha incontrato difficoltà tecniche particolari connesse con l'attuazione della armonizzazione dei principi contabili prevista dal d.lgs. n. 118/2011. Gli adempimenti del riaccertamento straordinario dei residui, attivi e passivi, giustificano in parte il ritardo subito. L'introduzione di nuovi obiettivi in termini di saldi di bilancio previsti dalla legge rafforzata n. 243/2012 (Capo IV, art. 9) - anticipata per le regioni al 2015 - e non più di adeguamento a obiettivi "esterni" stabiliti dal patto di stabilità interno, ha ulteriormente

complicato l'azione di rendicontazione. Si è trattato di una sorta di “scalino”, di passaggio strutturale a una nuova serie statistica.

In considerazione di ciò, anche la struttura della Relazione si è adattata alla necessità di ripercorrere nel dettaglio tali adempimenti, dedicando uno spazio ampio e approfondito all'esame del bilancio nei suoi aspetti economici e nelle sue componenti contabili. Il primo adempimento previsto dall'esame del bilancio consuntivo regionale ai sensi dell'art. 1, c. 3 del d.l. n. 174/2012 è quello relativo alla verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, ad esso è di fatto dedicato l'intero Capitolo intitolato *L'attuazione dell'armonizzazione contabile e gli equilibri di bilancio*. Un approfondimento particolare viene attuato sul secondo obiettivo stabilito dalla norma per lo scrutinio delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci regionali, ovvero la verifica “dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento all'articolo 119, sesto comma della Costituzione”. In tale materia il Capitolo I, paragrafo 3 ed il Capitolo III, segnalano talune problematiche in materia di modalità di copertura della spesa per investimento attraverso l'autorizzazione di mutui poi effettivamente non contratti (i cosiddetti “mutui a pareggio”); tale modalità pur consentita fino ad oggi dalla legge, ha condotto a un rispetto solo contabile del vincolo di copertura, rendendo più difficile la soluzione finanziaria nel momento in cui entrerà completamente in vigore il dettato della legge rafforzata n. 243/2012. Sono state altresì segnalate talune modalità di “esternalizzazione” di mutui regionali ad entità che si collocano al di fuori del perimetro dell'amministrazione, con la contestuale copertura dei ratei annuali a carico del bilancio regionale. La materia dell'indebitamento, la sua sostenibilità nel tempo, con nuovi vincoli e i tetti della l. n. 243/2012 art. 10 e del d.lgs. n. 118/2011 art. 62, saranno oggetto di attento lavoro di scrutinio negli anni a venire.

L'attuazione dell'armonizzazione e il riaccertamento straordinario dei residui hanno impegnato parte della Relazione. L'impressione è che tale operazione non abbia prodotto sorprese, né fatto emergere rischi di ulteriori disavanzi rispetto alla situazione già nota.

Sia le entrate che le spese regionali sono state analizzate in una prospettiva quinquennale, per offrire una valutazione di prospettiva pluriennale nel momento in cui si crea una frattura metodologica nella definizione dei bilanci.

Va segnalato che le parti 1, 3 e 4 del capitolo VII, profili organizzativi e partecipazioni della Regione, contengono lo scrutinio della sezione, come in tutta la Relazione mirante ad accertare legittimità e regolarità della gestione (art. 1, c. 5 d.l. n. 174/2011), ma alla luce di un dettato specifico della norma che dispone analisi approfondite in materia di partecipazioni ed enti strumentali nel c. 4 *“le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano altresì che i rendiconti delle regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e servizi strumentali alla regione”*. Nel corso dell'istruttoria svolta nei mesi scorsi, è risultato necessario un approfondimento sulla società partecipata Fidi Toscana. Sono emersi avvisi difformi rispetto a quelli resi in passato da parte dell'amministrazione, e anche la recentissima approvazione di un bilancio consuntivo che fa emergere ingenti perdite, in linea con quelle paventate dalla Sezione. Gravi preoccupazioni, in termini di regolarità e di assetto finanziario sono emerse anche per l'Interporto Vespucci s.p.a., e per la società Arezzo Fiere e Congressi o per l'intero settore termale. Si tratta di rischi finanziari preoccupanti non tanto per importi che risultano relativamente modesti per il bilancio regionale, quanto perché sembrano far emergere prassi contabili non sempre di facile lettura e non sempre improntate ai necessari principi di regolarità e legittimità. Nel parte 3 del capitolo VII emerge come la

dimensione complessiva delle agenzie ed enti strumentali sia destinataria di risorse importanti, circa 377 milioni, e faccia emergere significativi costi di gestione che impongono un'attenta valutazione da parte dell'amministrazione. La Sezione prende atto dell'avvio di un'azione più incisiva di monitoraggio da parte della Giunta, con atti volti in primo luogo ad armonizzare la contabilità di questi enti, in secondo luogo a intervenire in casi specifici di particolare criticità, come nel caso del piano di rientro del Parco di San Rossore e Migliarino.

La Relazione prende in esame in due diversi capitoli (capitolo IV.1 e capitolo VII.1) l'attuazione delle due più rilevanti riforme attuate in questi ultimi due anni dalla Giunta regionale: la riorganizzazione della sanità; la riorganizzazione delle strutture amministrative della Giunta stessa.

La sanità e l'attuazione delle politiche della salute rivestono ovviamente un rilievo del tutto particolare per il peso che rappresentano nel bilancio regionale e per la responsabilità diretta che comportano verso i cittadini. Per la Sezione, essi assumono anche un profilo di peculiare responsabilità in materia di controllo. Infatti, lo stesso art. 1 c. 4 del d.l. n. 174/2012 sopracitato richiede un esame specifico da parte delle sezioni regionali, oltre che per società ed enti, anche per gli enti del Servizio sanitario nazionale. Oltre a ciò, il comma 3 dello stesso articolo di legge prevede per gli enti del Servizio sanitario nazionale l'applicazione della procedura prevista dall'art. 1 comma 166 della legge n. 266/2005, con la conseguente richiesta di misure correttive e, nel caso di inadempimento, con i provvedimenti inibitori previsti. Si prevede così in materia sanitaria un duplice ciclo di controllo, con differenti procedure. Quest'anno, la Sezione ha deciso di stilare un primo approfondimento sul funzionamento della centrale unica di acquisti e servizi Estar, e dell'attuazione del programma di medicina di prossimità denominato Case della salute.

Lo scrutinio di legittimità e regolarità è stato svolto dalla Sezione, oltre che in materia di obblighi sulla spesa di personale, di consulenze e incarichi (cap. VII.2); anche in materia di società partecipate (cap. VII.4); ma soprattutto in materia di attività contrattuale (cap. V) in particolare sul grande numero di contratti per affidamento diretto e cottimo fiduciario attuati al di sotto delle soglie minime di appalto, e sulle proroghe di contratti precedenti.

Nella tradizionale indagine sul conto del patrimonio (cap. VI), si è passato in rassegna un campione di immobili in locazione per verificarne la congruità di massima con gli indici di mercato di riferimento.

Le politiche regionali sono state oggetto soltanto di taluni approfondimenti laddove (in materia ambientale e territoriale) risultavano in corso procedure di gara particolarmente complesse per l'affidamento dei servizi, per esempio in materia di rifiuti e trasporto.

Si è valutato di proseguire nell'esame dell'impiego dei fondi comunitari (Cap. IV.4), che appare soddisfacente, anche in considerazione del fatto che queste risorse sono tra le poche non soggette a revisione e restrizione, in materia di intervento sull'economia.

La Relazione così composta rappresenta solo un momento, certo particolarmente solenne, nel corso dell'anno di un ciclo del controllo che prosegue ininterrottamente, e che ci proponiamo assuma forme sempre più efficaci, anche nei confronti delle articolazioni alle quali si stanno gradualmente applicando i principi dell'armonizzazione, per esempio enti strumentali ed agenzie.

Il disavanzo di amministrazione 2015

L'esercizio 2015 si chiude con un risultato finanziario ancora una volta negativo come nel 2013 e nel 2014, anche se il risultato sarebbe migliore di quello dell'anno precedente, al netto del fondo pluriennale vincolato: senza

considerare l'importo del fondo, il saldo finanziario sarebbe, infatti, pari a - 131,54 milioni. Considerando, invece, tale voce il risultato finanziario peggiora nettamente rispetto sia al 2013 che al 2014. Ciò indica che con l'introduzione della contabilità finanziaria armonizzata, il disavanzo peggiora perché si dà evidenza di importi reimputati al futuro che rendono più fedele alla realtà il risultato finale, confermando la finalità di trasparenza e veridicità delle scritture contabili che il legislatore ha affidato alla armonizzazione.

Saldi finanziari - anni 2013-2015.

(in milioni)

	2013	2014	2015
Fondo di cassa al termine dell'esercizio	193,81	247,84	260,66
Residui attivi	4.721,95	5.159,41	5.542,05
Totale	4.915,76	5.407,25	5.802,71
Residui passivi	5.354,86	5.653,83	5.934,25
Fondo pluriennale vincolato			-489,18
Saldo finanziario	-439,10	-246,58	-620,72

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Il risultato della gestione di competenza è negativo per 304,33 milioni. La gestione residui, invece, è positiva per 419,36 milioni, grazie, soprattutto, a minori residui passivi per 851,08 milioni.

Tuttavia, il saldo positivo dei residui non riesce a pareggiare il saldo negativo della gestione di competenza, nel momento in cui vengono applicati il risultato negativo dell'anno precedente e il fondo pluriennale vincolato.

Saldo finanziario 2015.
milioni)

(in

GESTIONE RESIDUI		GESTIONE COMPETENZA	
Residui attivi:		Entrata:	
+ Residui iniziali	5.159,41	+ Previsioni definitive di entrata	18.707,57
- Residui rideterminati (residui iniziali +/- riaccertamenti)	4.727,69	+ Avanzo vincolato anno precedente	2.394,53
= Minori residui attivi (a)	431,72	- Accertamenti	11.049,90
		= Minori accertamenti (C)	10.052,20
Residui passivi:		Spesa:	
+ Residui iniziali	5.653,83	+ Previsioni definitive di spesa	18.479,63
- Residui rideterminati (residui iniziali - eliminazioni)	4.802,75	+ Componente negativa avanzo anno precedente	2.622,47
= Minori residui passivi (b)	851,08	- Impegni	11.354,23
		= Minori impegni (D)	9.747,87
Risultato gestione residui (b-a)	419,36	Risultato gestione competenza (D-C)	-304,33
+ Risultato esercizio precedente		-246,57	
+ Risultato gestione residui		419,36	
+ Risultato gestione competenza		-304,33	
+ Fondo pluriennale vincolato		-489,18	
= Saldo finanziario		-620,72	

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Occorre, inoltre, considerare che debbono essere ricostituiti i fondi vincolati. Infatti, le risorse finalizzate alla copertura di determinate tipologie di spesa, ad esempio quelle oggetto di trasferimento da parte dello Stato, anche in assenza di specifici impegni di spesa, non possono essere considerate disponibili e devono quindi essere applicate all'avanzo per valutare la reale tenuta dei conti. Analogamente, i residui passivi perenti, pur non figurando più in bilancio, se attinenti a debiti non prescritti devono essere soddisfatti, qualora si presenti la condizione di liquidabilità, con risorse presenti comunque nel bilancio stesso.

Considerato, perciò, l'ammontare della parte vincolata delle risorse e i residui perenti, si genera un saldo negativo che rappresenta il disavanzo sostanziale della Regione. Dai dati di consuntivo risulta che le economie vincolate ammontano a 1.756,69 milioni, mentre i debiti in perenzione sono pari a 1.126,52 milioni, perciò le economie vincolate sono aumentate di circa il 70 per cento, mentre diminuiscono invece, ma in misura minore (21,5 per cento), i residui perenti.

Il disavanzo sostanziale risulta quindi pari a 3.503,93 milioni, in forte crescita rispetto al 2013 ed al 2014.

Disavanzo sostanziale di amministrazione nel triennio 2013-2015. (in milioni)

		2013	2014	2015
+	Saldo finanziario	-439,10	-237,44	-620,72
-	Avanzo vincolato:	-2.155,16	-2.472,42	-2.883,21
	<i>di cui: Economie vincolate</i>	<i>1.101,69</i>	<i>1.035,70</i>	<i>1.756,69</i>
	<i>di cui: Residui perenti</i>	<i>1.053,47</i>	<i>1.436,72</i>	<i>1.126,52</i>
=	Disavanzo sostanziale	-2.594,26	-2.709,86	-3.503,93

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Al risultato negativo contribuisce anche la necessaria costituzione di un fondo, per un importo di 659,4 milioni, relativo alla parte sanitaria del

bilancio, per la copertura delle spese previste dal d.l. n. 35/2013, relative alla sterilizzazione degli ammortamenti del comparto sanitario, di cui tuttavia è previsto per legge il differimento del rimborso in trenta rate annuali di pari importo.

Il dato, quindi, può considerarsi dovuto a un complesso insieme di fenomeni finanziari e contabili, anche contingenti, ma non si può non segnalare che esso conferma una situazione di deficitarietà che dura da un decennio e che negli ultimi cinque anni ha raggiunto livelli importanti.

La significativa crescita del disavanzo sostanziale rispetto al precedente triennio, mostra un andamento da monitorare con particolare attenzione, anche tenendo conto dei principi dell'armonizzazione.

La Regione Toscana si trovava dunque fino al rendiconto 2012 in un avanzo di amministrazione formale, che si tramutava in disavanzo sostanziale una volta applicati tutti i vincoli, e tra essi rilevanti residui perenti nel 2010, 2011 e 2012, per importi di 2,6, 2,7 e 3,2 miliardi circa. La Regione Toscana passa in disavanzo formale con il rendiconto 2013, al quale si aggiunge il crescente disavanzo sostanziale, tanto più preoccupante in quanto, nel 2015, i residui perenti da reimputare si riducono relativamente.

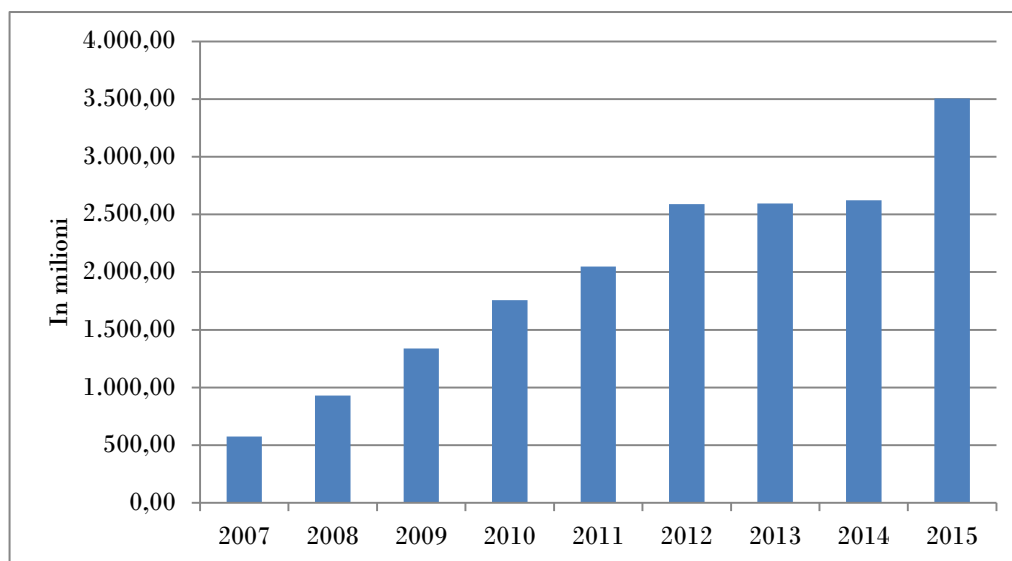
Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2015.

(in milioni)

Anno	Saldo finanziario	Avanzo vincolato	Di cui: Economie vincolate	Di cui: Residui perenti	Disavanzo sostanziale
2007	1.000,56	-1.575,66	-1.304,25	-271,41	-575,10
2008	826,19	-1.757,22	-1.330,17	-427,05	-931,03
2009	720,25	-2.058,83	-1.523,95	-534,88	-1.338,58
2010	2.478,64	-4.234,49	-1.638,57	-2.595,92	-1.755,85
2011	1.901,00	-3.950,07	-1.286,01	-2.664,06	-2.049,07
2012	1.533,34	-4.124,18	-893,01	-3.231,17	-2.590,84
2013	-439,10	-2.155,16	-1.101,69	-1.053,47	-2.594,26
2014	-237,44	-2.472,42	-1.035,70	-1.436,72	-2.622,47
2015	-620,72	-2.883,21	-1.756,69	-1.126,52	-3.503,93

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2015.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti della Regione.

Il disavanzo sostanziale, da sempre segnalato da questa Sezione, ha assunto una particolare centralità proprio con l'applicazione del d.lgs. n. 118/2011. Esso, tenendo conto dei fondi vincolati, è il parametro che dà conto della reale situazione finanziaria dell'ente. Nel caso della Toscana, con il rendiconto 2015 approvato il 5 luglio scorso e trasmesso a questa Sezione, registra dunque il preoccupante valore di 3.503.928.056 euro. Anche considerando il fondo derivante dal d.l. n. 35 (pari a 659.424.005 euro e la cui consistenza andrà a ridursi nei 30 anni previsti per la restituzione delle somme ricevute) resta pur sempre un disavanzo di cui appare nel futuro arduo il finanziamento e che richiede risposte sollecite ed efficaci da parte dell'amministrazione.

La gravità della situazione è in parte attenuata dalla considerazione che tali disavanzi sostanziali, in molti casi, derivano dal protrarsi di vincoli che si trasferiscono da un anno a quello successivo, e solo in misura minore da disavanzo di nuova formazione. Tuttavia, questa Sezione da tempo segnalava (da ultimo nella deliberazione n. 13 del 10 febbraio 2016) come non apparisse criterio condivisibile la copertura del disavanzo sostanziale, in sede di bilancio

preventivo, con l'autorizzazione a contrarre mutui (i cosiddetti mutui a pareggio). Si determinava infatti una copertura puramente contabile alla quale non seguiva mai un effettivo finanziamento del disavanzo. Nel contraddittorio formale, l'amministrazione negli anni ha sempre controdedotto alle osservazioni critiche di questa Sezione giustificando il proprio comportamento con un obbligo derivante dalla legge regionale di contabilità - abrogata nel gennaio del 2015 - la quale effettivamente non consentiva l'accensione di mutui in presenza di disponibilità di cassa. Si determinava così un effetto paradossale, di una legge regionale che, pur motivata dall'apprezzabile intendimento di ridurre al minimo l'indebitamento e i costi connessi in presenza di disponibilità liquide, ha contribuito oggettivamente a creare una situazione di criticità quando, con l'entrata in vigore delle norme, anche di rilievo costituzionale, si sono drasticamente ridotte le possibilità di indebitamento. Se prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011, art. 40 e 62; della legge rafforzata n. 243/2012, capo IV, art. 10; della sentenza n. 181/2015 della Corte costituzionale e di tutto ciò che ne è conseguito, la Regione Toscana avrebbe potuto finanziare quel disavanzo con l'effettiva accensione dei mutui autorizzati, oggi questa possibilità sembra di difficile accessibilità, se non nei limiti previsti dalla legge n. 243/2012, capo. IV, art. 10, comma 3¹, che nel caso della Toscana ammontano a circa 109 milioni di euro.

La Sezione raccomanda quindi il più attento monitoraggio e l'individuazione a partire dal bilancio preventivo 2016 (ridefinito dopo l'approvazione definitiva del rendiconto 2015), di fonti di copertura opportune.

¹ “Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione”.

Entrate

Le entrate complessive della Regione Toscana sono risultate, in termini di previsioni definitive di 14.398 milioni, rispetto ai 13.609 del 2014; le entrate accertate sono risultate nel 2015 pari a 9.271 milioni, in riduzione rispetto ai 9.446,8 del 2012; le riscossioni effettuate hanno raggiunto il livello del 76 per cento circa, con un ammontare di poco superiore ai 7 miliardi di euro.

Le entrate tributarie accertate nel 2015 ammontano a 7.965,852 milioni, in aumento di circa il 6 per cento rispetto all'anno precedente; tali entrate rappresentano circa l'86 per cento del totale delle risorse accertate.

I “tributi a titolarità regionale”, in sede di accertamento, sono stabili a 439,6 milioni del 2015. Un andamento opposto nel triennio si registra, invece, per i tributi da sanzioni e altre entrate straordinarie (144,796 milioni nel 2013 contro i 309 dell'anno in esame). L'aumento è quasi interamente riconducibile alle sanzioni da evasione delle tasse automobilistiche ed alle entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali, sintomo, quest'ultimo, di un miglioramento generale, nel 2015, della macchina per il recupero dell'evasione.

Sono in aumento anche gli accertamenti delle compartecipazioni.

Appare buona la capacità di accertamento. La capacità di accertamento per i tributi a titolarità regionale, pari al 98,41 per cento, fa registrare un ritorno ai valori del 2013, dopo la significativa flessione del 2014.

In leggera riduzione, nel complesso, l'indice della velocità di riscossione, che, mostrando ormai un trend in riduzione da un triennio, deve indurre la Regione a individuare le ragioni di questo rallentamento che, per quanto contenuto, risulta inarrestabile.

Uscite

Per il confronto tra gli andamenti della spesa nel 2015 con quella degli anni precedenti occorre, anzitutto, considerare l'emergere di alcune differenze dovute ad una diversa struttura del rendiconto che l'applicazione del d.lgs. n. 118/2011 ha imposto. In particolare, al fine di una migliore confrontabilità dei dati, si premette che quelli del 2015 sono stati indicati al netto degli stanziamenti concernenti il fondo pluriennale vincolato (per 489,18 milioni), il fondo anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 (per 659,43 milioni) e il fondo crediti di dubbia esigibilità (per 217,65 milioni); sui suddetti stanziamenti non sono stati assunti impegni né sono stati effettuati pagamenti.

Nel 2015 il totale della spesa in sede di stanziamenti definitivi è pari a 17.110,5 milioni, ma solo il 66,36 per cento della stessa è oggetto di impegno, pari a 11.354,1 milioni.

Nel 2015, invece, la spesa in conto capitale risulta più che dimezzata rispetto al quinquennio precedente, a causa, probabilmente, delle nuove regole di contabilizzazione delle spese in conto capitale previste dal d.lgs. n. 118/2011, secondo le quali esse devono essere impegnate negli esercizi in cui scadono le singole obbligazioni passive, sulla base del relativo cronoprogramma.

La spesa per rimborso prestiti è molto contenuta in sede di impegno, poiché la Regione poi non sottoscrive i mutui autorizzati con il bilancio preventivo. Nel 2015 gli impegni sono pari a circa 113 milioni.

Analizzando la spesa per strategia si osserva che gli stanziamenti privilegiano la strategia sociale, anche se essa è l'unica, insieme alla strategia relativa all'amministrazione regionale, che registra una riduzione tra il 2013 e il 2015. In sede di impegno le cifre subiscono un deciso spostamento: tutte le strategie, tranne quella istituzionale e quella ambientale, che sono piuttosto

stabili, hanno impegni in decisa diminuzione nel triennio considerato. Aumentano, invece, in maniera significativa i pagamenti. Così, la velocità di pagamento va dal 58,1 per cento della strategia relativa all'amministrazione regionale all'86,6 per cento della strategia sociale. E' elevata anche la capacità di pagamento della strategia economica e quella della strategia territoriale.

Andamenti non analoghi agli anni precedenti si registrano, invece, dal lato della spesa per investimento che, a prescindere da stanziamenti sempre stabilmente sopra i 2.000 milioni, riesce ad impegnarne solo un quinto (capacità di impegno 20,2 per cento), mentre nel 2014 riusciva ad impegnare poco più della metà delle risorse stanziare (la capacità di impegno risultava, infatti, pari al 51,1 per cento). Come già accennato, tale circostanza è, in parte, dovuta alle nuove regole di contabilizzazione delle spese in conto capitale previste dal d.lgs. n. 118/2011. Sul punto, la Regione ha osservato, nelle proprie controdeduzioni, che l'esercizio finanziario 2015 è stato l'ultimo in cui era consentito ricorrere al finanziamento della spesa per investimento attraverso l'indebitamento autorizzato e non contratto, in deroga alle regole della legge n. 243/2012 che impongono di ricorrere all'indebitamento nella misura massima della quota capitale annualmente rimborsata sul debito in essere. Ne è conseguita la scelta di aumentare, rispetto agli esercizi precedenti, gli stanziamenti per investimento coperti attraverso il ricorso all'indebitamento: tale scelta ha penalizzato l'indicatore finale perché la capacità di spesa è rimasta sostanzialmente immutata. Nel 2015, inoltre, è stato applicato, per la prima volta, il principio della competenza finanziaria potenziata che ha portato a reimputare una serie di impegni di spesa sulle annualità di bilancio successive; fino al 2014, tali impegni sarebbero stati mantenuti sull'esercizio di competenza con effetti positivi sull'indice di impegnabilità della spesa. Infatti a fronte di impegni di spesa mantenuti sul

2015 per 480,5 milioni, le obbligazioni giuridicamente vincolanti realmente assunte sono state pari a 683,7 milioni.

Inoltre, i pagamenti sono lentissimi, anche se in miglioramento rispetto agli anni precedenti: infatti, ancorché questa spesa sia operativamente più lenta della spesa corrente, si rileva che la velocità di pagamento arrivi appena al 47,7 per cento. Preoccupante, in particolare, è la velocità di pagamento relativa alla strategia sociale, che è pari appena al 4,8 per cento.

Anticipazioni di cassa

Per ciò che riguarda l'anticipazione di cassa, la Regione ha, come ogni anno, autorizzato l'operazione con apposito decreto dirigenziale, per un importo pari a 500 milioni.

L'anticipazione, comunque, non risulta utilizzata.

E ciò va segnalato come un importante indicatore di una situazione finanziaria sotto controllo in quanto, pur presentando criticità in termini di disavanzo sostanziale, esso non ha al momento avuto alcun riflesso in termini di gestione della tesoreria.

Debito

Il debito complessivo della Regione presenta una lieve riduzione rispetto all'anno precedente, dopo due anni di crescita significativa, essendo pari a 1.967,68 milioni al 31 dicembre 2015, al netto di 78 milioni di pertinenza statale. Il suddetto importo comprende anche l'anticipazione di liquidità, di cui al d.l. n. 35/2013, pari a oltre 900 milioni.

Il rapporto tra il debito regionale e il Pil regionale è pari all'1,82 per cento in aumento sul triennio, ma in riduzione rispetto al 2014. Sono in aumento, sia nel biennio 2014-2015 che nel triennio 2013-2015, anche il rapporto tra gli

oneri per il servizio al debito e le entrate tributarie accertate (pari all'1,72 per cento, rispetto all'1,37 per cento registrati nel 2014) e il rapporto tra oneri sul debito e le entrate correnti accertate (pari all'1,52 per cento rispetto all'1,22 per cento del 2014).

Nonostante gli aumenti percentuali, il rapporto tra debito ed entrate indica una sostanziale sostenibilità della situazione debitoria, sulla base della normativa vigente.

Il debito della Regione Toscana.

(in milioni)

	2013	2014	2015
Debito al 31 dicembre	1.712,27	2.057,88	1.967,68
Rapporto debito/pil regionale	1,62%	1,97%	1,82%
Incidenza oneri servizio al debito su entrate tributarie	1,31%	1,37%	1,72%
Incidenza oneri servizio al debito su entrate correnti	1,18%	1,22%	1,52%

Fonte: Regione Toscana.

Armonizzazione contabile ai sensi del d.lgs. n. 118/2011. Il riaccertamento straordinario dei residui

La Sezione ha dedicato quest'anno particolare attenzione alla corretta applicazione dei nuovi istituti introdotti dal d.lgs. n. 118/2011 e gli effetti prodotti dal riaccertamento straordinario dei residui sulle risultanze del rendiconto 2014 rideterminate all'1/1/2015. Ciò anche al fine di consentire la consueta analisi dei fatti gestionali dell'esercizio 2015 attraverso il confronto delle risultanze contabili con gli esercizi precedenti.

Il riaccertamento straordinario dei residui, approvato dalla Regione Toscana con delibera di Giunta del 1° settembre 2015, n. 844, è stato oggetto di un primo esame da parte della Sezione regionale con particolare riferimento alla verifica della corretta imputazione delle partite residuali al fondo pluriennale vincolato, attraverso il controllo di alcuni atti di accertamento e di impegno, selezionati sulla base di un campionamento

statistico casuale stratificato, eseguito sull'ammontare dei residui attivi e passivi confluiti nel fondo pluriennale all'1/01/2015.

A fronte di un importo complessivo di residui attivi e passivi al 31/12/2014, rispettivamente di 5.159 milioni e di 5.654 milioni, risultano sottoposti a riaccertamento straordinario 1.043 milioni di residui attivi e 1.148 di residui passivi. Sono stati infatti esclusi dalle operazioni di riaccertamento straordinario i residui relativi al comparto sanitario, le partite di giro, i residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto, i residui perenti, le riscossioni e i pagamenti in conto residui effettuati fino alla data del riaccertamento.

I residui attivi oggetto di reimputazione agli esercizi successivi ammontano a 373.365.050,17 euro (70.342.874 di parte corrente e 303.022.050,17 in conto capitale), a fronte di residui passivi di analoga tipologia pari a 761.034.856,19 euro (di cui 172.293.263,66 di parte corrente e 588.741.592,63 di parte capitale).

L'operazione di cancellazione e reimputazione dei residui determina l'ammontare del fondo pluriennale vincolato, che è dato dal differenziale tra residui passivi e attivi reimputati agli esercizi successivi, distintamente tra la parte corrente e quella in conto capitale, come indicato nel punto 9.3, dell'allegato 4/2, e schematizzato nell'allegato 5/1 al d.lgs. n. 118/2011. Nel caso in cui i residui attivi reimputati risultino maggiori dei residui passivi reimputati, il fondo pluriennale vincolato non si movimenta e il valore da iscriverne in bilancio è 0 in quanto le obbligazioni passive non scadute saranno coperte dai residui attivi reimputati. Viceversa, se i residui passivi sono superiori a quelli attivi (come per la Toscana), il saldo deve essere iscritto, separatamente per la parte corrente e in conto capitale, in entrata di ciascuno degli esercizi finanziari del bilancio di previsione.

Il riaccertamento straordinario operato dalla Regione ha determinato, inoltre, l'eliminazione definitiva di residui attivi non sostenuti da obbligazioni giuridiche per 17,06 milioni, pari all'1,64 per cento dell'ammontare complessivo dei residui sottoposti a riaccertamento. I residui passivi cancellati sono stati 26,19 milioni. A livello di aggregato, tale operazione ha determinato un risultato positivo, in quanto le cancellazioni dei residui passivi dal bilancio risultano di importo superiore a quelle relative ai residui attivi, con un differenziale di oltre 9 milioni.

Le seguenti tabelle mostrano l'ammontare del Fondo pluriennale vincolato determinato dalla Regione in sede di riaccertamento straordinario dei residui per un totale di 387,67 milioni, da utilizzare, con un procedimento a scalare a copertura del differenziale tra le spese reimputate e le entrate riaccertate, per gli esercizi ricompresi nel bilancio di previsione, distintamente per la parte corrente e in conto capitale.

Fondo pluriennale vincolato - Determinazione all'1/1/2015.

(in euro)

	Residui passivi reimputati al 2015 ed esercizi successivi	Residui attivi reimputati al 2015 ed esercizi successivi	TOTALE FPV
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c = a - b</i>
Parte corrente	172.293.263,66	70.342.874,13	101.950.389,53
Parte in conto capitale	588.741.592,53	303.022.176,04	285.719.416,49
Totale	761.034.856,19	373.365.050,17	387.669.806,02

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fondo pluriennale vincolato. Applicazione al bilancio di previsione 2015-2017.

(in milioni)

VOCI	2015		2016		2017		Oltre 2017		Totale FPV
	corrente	in conto capitale	corrente	in conto capitale	corrente	in conto capitale	corrente	in conto capitale	
FPV in entrata all'1/1/2015	101,95	285,72	55,7	234,65	1,14	27,79	0,39	6,19	
Spese reimputate da riaccertamento straordinario	109,00	196,44	61,70	335,17	1,29	50,85	0,31	6,28	761,03
Entrate reimputate da riaccertamento straordinario	62,75	145,37	7,14	128,31	0,46	29,26	0	0,09	373,37
Quote di FPV utilizzata per esercizio	46,25	51,07	54,56	206,86	0,83	21,59	0,31	6,19	387,66

Quota FPV da reimputare in entrata nell'esercizio successivo	55,7	234,65	1,14	27,79	0,31	6,2	0,08	0	
--	------	--------	------	-------	------	-----	------	---	--

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'analisi dei dati scaturenti dal riaccertamento straordinario dei residui mostra che il meccanismo di reimputazione, operato in applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, ha determinato, in ciascun anno ricompreso nel bilancio di previsione, l'eliminazione di maggiori residui passivi rispetto agli attivi sia per la parte corrente che per quella in conto capitale, ovvero la reimputazione all'esercizio di effettiva scadenza/esigibilità di maggiori spese rispetto alle entrate.

La variazione al bilancio preventivo 2015, allegata alla delibera di riaccertamento straordinario, accoglie le risultanze dell'operazione stessa, insieme ad altre variazioni. In particolare, viene iscritto il fondo pluriennale vincolato in entrata per complessivi 387,66 milioni, suddiviso tra parte corrente per 116,02 milioni e in conto capitale per 271,64. Nella variazione di bilancio risulta altresì applicata una quota di avanzo dell'esercizio precedente, per l'importo complessivo di 99,58 milioni, di cui 88,12 milioni per il finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità, costituito all'1/1/2015 ai sensi dell'art. 42, c. 8, d.lgs. n. 118/2011.

Con riferimento alle uscite, la variazione di bilancio registra maggiori impegni di competenza per 698,31 milioni, costituiti principalmente da somme reimpegnate per spese correnti e in conto capitale a seguito del riaccertamento (305,44 milioni), dal fondo pluriennale vincolato destinato a finanziare le spese negli esercizi successivi (290,34 milioni), dal Fondo crediti di dubbia esigibilità (88,12 milioni).

Consegue al riaccertamento straordinario dei residui, la rideterminazione del risultato di amministrazione e la definizione dei nuovi vincoli all'1/1/2015, sulla base dei dati al 31/12/2014 e delle variazioni intervenute a seguito del riaccertamento, da riportare nell'apposito prospetto dimostrativo, che per le

regioni distingue il risultato di amministrazione derivante dalla parte “non sanitaria” da quello complessivo.

Il risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 viene così rideterminato: il disavanzo, pari a 246,58 milioni al 31/12/2014, viene rideterminato in 237,44 milioni, a fronte del quale la ricostruzione dei vincoli all'1/1/2015 secondo le nuove regole previste dal d.lgs. n. 118/2011, determina un disavanzo sostanziale di 2.709,85 milioni (di cui 1.762,23 milioni derivanti dalla gestione non sanitaria), che, al netto della quota relativa ai mutui autorizzati e non contratti pari a 2.622,86 milioni, comporta la definizione di un maggior disavanzo di 87,40 milioni. La quantificazione del maggior disavanzo è stata effettuata dalla regione ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. b), del decreto del 2 aprile 2015 emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze, che specifica le modalità di calcolo dello stesso e i relativi criteri di ripiano.

La quota di maggior disavanzo riconosciuta in sede di riaccertamento straordinario pari a 87,39 milioni, è ripianata secondo le modalità indicate dalla deliberazione consiliare 1° dicembre 2015, n. 77, in quote annuali costanti (2,91 milioni), a partire dal 2015, utilizzando la massima dilazione temporale concessa dalla norma (30 anni, art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118/2011). Il finanziamento è previsto mediante “entrate correnti genericamente intese”. L'atto è stato recepito dalla Giunta che ha apportato la conseguente variazione al bilancio preventivo per la quota annuale di disavanzo da ripianare.

Il risultato di amministrazione all'1/1/2015 è stato successivamente rideterminato a seguito dell'introduzione del d.l. 13 novembre 2015, n. 179 (c.d. “Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni”), relativo alle modalità di contabilizzazione e sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. 8 aprile 2013, n. 35.

In particolare, il comma 7 lett. b) dell'art. 1 del d.l. n. 179/2015 dispone la necessità di rideterminare il risultato di amministrazione 2014 al 1 gennaio 2015, accantonando in tale sede un'apposita quota al Fondo anticipazioni di liquidità, per la parte relativa alle anticipazioni di liquidità non sterilizzate in precedenza mediante l'istituzione del suddetto Fondo ed il suo successivo accantonamento nel risultato di amministrazione 2014, ovvero mediante quanto previsto dal precedente comma 6 della stessa norma.

Al riguardo la Regione ha approvato la delibera di Giunta regionale n. 1214/2015, con cui ha provveduto a rideterminare il risultato di amministrazione al 1/1/2015 inserendo, tra i fondi vincolati, un apposito "fondo anticipazioni di liquidità" pari a complessivi 659.434.005,89 euro, relativo alle somme introitate ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett a) del d.l. n. 35/2013, corrispondente alla quota erogata a titolo di sterilizzazione degli ammortamenti del comparto sanitario (pari a complessivi 663.902.000,00 euro) al netto della quota capitale di ammortamento già rimborsata nel 2014 (pari a 4.467.994,11 euro).

Nell'ambito della citata delibera, è stato pertanto modificato e riapprovato il prospetto 5/2 di rideterminazione del risultato di amministrazione all'1/1/2015, comprensivo del nuovo fondo vincolato. L'art. 1, al comma 7 prevede infatti la rideterminazione all'1/1/2015 del risultato di amministrazione definito con il riaccertamento straordinario, allo scopo di garantire apposita copertura al suddetto fondo. La parte disponibile viene rideterminata in -3.369.296.297 euro. Viene pertanto ricalcolato anche il maggior disavanzo in -746.829.745. Tale importo è comprensivo della quota di maggior disavanzo calcolata in precedenza (87.395.739) e del nuovo fondo vincolato relativo all'anticipazione di liquidità (659.434.006). L'art. 1 c. 8 del d.l. n. 179/2015 prevede altresì il ripiano di tale quota a partire dal 2016 mediante regole appositamente previste.

Avanzo/disavanzo sostanziale di amministrazione a seguito riaccertamento straordinario. (in milioni)

AVANZO/DISAVANZO SOSTANZIALE DI AMMINISTRAZIONE A SEGUITO RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO				
		31/12/2014	01/01/2015 da delibera Giunta n. 844/2015	01/01/2015 da delibera Giunta n. 1214/2015
+	Saldo finanziario	-246,58	-237,44	-237,44
-	Avanzo vincolato:	2.375,89	2.472,42	3.131,85
	<i>Economie vincolate</i>	939,17	1.035,70	1.695,13
	<i>Residui perenti</i>	1.436,72	1.436,72	1.436,72
=	Avanzo/disavanzo sostanziale	-2.622,47	-2.709,86	-3.369,29

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

In particolare, si osserva che viene considerato, come dato di partenza per il calcolo del successivo risultato al 31/12/2015, il disavanzo derivante dalla delibera di riaccertamento straordinario n. 844/2015 (-2.709,86 milioni), al netto pertanto del fondo a presidio delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013. Tale fondo, anche se costituito successivamente (delibera 1214/2015), è da ricomprendersi, quale accantonamento, nel risultato di amministrazione rideterminato all'1/01/2015, secondo l'art.1, c. 7, lett. b) del citato d.l. n. 179/2015.

I vincoli di finanza pubblica generale sugli equilibri regionali

L'analisi dei vincoli posti alla finanza regionale dalle manovre correttive generali va letta nel contesto dell'applicazione dei due principi normativi divenuti operativi nel 2015: il pareggio strutturale di bilancio e l'armonizzazione dei sistemi contabili.

Entrambi i principi influenzano lo sforzo richiesto alle regioni in termini di riequilibrio dei conti pubblici: il primo perché sostituisce al previgente sistema di vincoli che agivano essenzialmente e in modo esogeno dal lato della spesa, un diverso regime, basato sui saldi, e dunque sulla contestuale considerazione dell'andamento, anche temporale, delle entrate; il secondo perché, avvicinando la competenza alla cassa, rende più coerenti i vincoli

attuali rispetto agli obiettivi europei, che sono espressi in termini di competenza economica.

Continua anche nel 2015 la contrazione delle risorse disponibili per le regioni. La riduzione nell'anno in esame è essenzialmente frutto di due provvedimenti normativi: il d.l. n. 95 del 2012 (annualità 2015) e il d.l. n. 66 del 2014. Tali norme hanno posto complessivamente a carico delle regioni oltre 5.250 milioni di tagli, che sono stati coperti, in sede di Conferenza Stato-regioni del febbraio 2015, attingendo ad una pluralità di ambiti di entrata e di spesa, non esclusa la sanità.

I tagli dei trasferimenti statali per la Toscana ammontano nel 2015 a quasi 400 milioni, e si aggiungono ad una serie di decurtazioni attuate già con le manovre degli anni precedenti (i minori accertamenti sono stati di circa 400 milioni per ciascun anno del triennio 2011-2013, per raggiungere un importo di 485 milioni nel 2014). Insieme ai vincoli di spesa imposti in passato dal patto di stabilità, ed ai vincoli sui saldi derivanti oggi dal pareggio di bilancio, la caduta delle risorse amministrative ha sottoposto la Regione a uno stress finanziario crescente e ne ha ridotto le concrete possibilità di investimento. Più in generale, è il ruolo di intervento attivo dei soggetti regionali che è implicitamente messo in discussione, senza peraltro che a ciò sia corrisposta una ridefinizione né del ruolo programmatico, né di quello di coordinamento degli equilibri finanziari complessivi dei rispettivi territori.

La concreta declinazione dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato-regioni si è risolta per la Toscana in una ulteriore (rispetto agli anni passati) deprogrammazione del PAR FAS-FSC (per 78,435 milioni), che è pertanto passato da una dotazione iniziale di oltre 750 milioni a una dotazione attuale di poco più di 500. Non è stato invece coperto con risorse FAS il nuovo taglio di 56 milioni previsto dal d.l. n. 66/2014 per l'annualità 2015; tale somma è stata, per contro, reperita mediante la riduzione dei trasferimenti statali derivanti da: ristoro Irap (30,71 milioni); minor finanziamento materiale

rotabile (11,98 milioni); compartecipazione IVA non sanitaria (23,84 milioni). Il totale di queste tre voci (66 milioni circa) ha consentito anche di far fronte ad una quota residuale di tagli (per 10,51 milioni) che avrebbero dovuto trovare copertura nella riduzione del contributo al patto incentivato, previsto nella citata intesa in 59,4 milioni e poi attuato solo per 49,40 milioni, in ragione della quota di spazi finanziari effettivamente ceduta agli enti locali.

Nel complesso, sono soprattutto i trasferimenti statali vincolati di parte capitale a registrare una flessione nell'arco dell'ultimo quinquennio, passando da 307,3 a 140 milioni (-54 per cento), segno di un più significativo intervento dello Stato nel finanziamento della parte corrente del bilancio, a scapito degli investimenti.

Come già detto, per scelta delle regioni, la sanità non è stata risparmiata dallo sforzo di correzione. Ciò ha comportato una riduzione di risorse ad essa destinate quantificabile, secondo la Regione, in oltre 170 milioni fra il 2014 e il 2015 rispetto al tendenziale, e ha lasciato sostanzialmente invariato in valore nominale il fabbisogno riconosciuto a carico dello Stato per il 2015. Il risultato d'esercizio 2015 è stato negativo per 72,20 milioni, determinando una necessità di rifinanziamento coperta solo in sede di prima variazione al bilancio 2016.

Le nuove regole sul pareggio di bilancio impongono alle regioni di conseguire un saldo non negativo tra entrate e spese, in termini sia di competenza che di cassa, con riferimento sia alle entrate e spese finali, che alle entrate e spese correnti, compreso la gestione sanitaria. È previsto che, ancora per il 2015, il pareggio di bilancio possa essere conseguito limitatamente al consuntivo; dal 2016, invece, anche il bilancio di previsione dovrà rispettare i saldi di cui all'articolo 9 della legge n. 243/2012 (fatta salva l'eventuale conversione in legge del recentissimo d.l. 30 giugno 2016, n. 113 che, stabilendo che per il 2016 le regioni conseguono il pareggio solo in sede di

rendiconto, rinvierebbe di un altro anno l'applicazione del principio al bilancio preventivo).

Sul piano procedurale, i meccanismi di programmazione dei processi di spesa posti in essere dalla Regione per garantire il raggiungimento del pareggio non sono dissimili da quelli adottati per il “vecchio” patto di stabilità, cui però l'esigenza di monitoraggio dei saldi ha aggiunto un'ulteriore difficoltà. La gestione del pareggio è stata perseguita, anche nel 2015, attraverso una serie di decisioni di Giunta autorizzatorie dei budget di spesa che hanno permesso, progressivamente in corso d'anno, di sostenere le politiche dell'amministrazione (secondo criteri di obbligatorietà e priorità). La novità consiste però nel mettere in relazione il monitoraggio dei progressi della spesa con la natura e la tempistica di acquisizione delle risorse.

Come risulta dalla certificazione riepilogativa a firma del Presidente della Giunta, i saldi rilevanti ai fini del pareggio di bilancio corrente e finale in termini di competenza, cassa ordinaria e sanitaria, sono tutti positivi.

Vale tuttavia la pena di segnalare alcune criticità, per il momento solo potenziali.

Preliminarmente, si rileva che il risultato è stato ottenuto grazie all'esclusione di una serie di voci, disposte per legge, che sono valide in gran parte soltanto per l'anno 2015, per cui, a parità delle altre condizioni, dal 2016 potrebbero emergere notevoli difficoltà nella gestione degli equilibri, particolarmente per quello finale. Inoltre, a partire dal 2016, non dovrebbe più essere possibile iscrivere in bilancio gli investimenti finanziati da indebitamento, dovendo le spese in conto capitale finanziarsi, sostanzialmente, con risorse proprie (si noti che il bilancio di previsione 2015 prevedeva 1,6 miliardi di nuovo indebitamento, che forzatamente non è poi stato contratto nell'anno, per l'entrata in vigore, a consuntivo, delle regole sul pareggio di bilancio).

Va pure considerato che il nuovo indebitamento è ormai consentito soltanto entro limiti molto ristretti, cioè entro la quota degli stanziamenti per rimborso prestiti nel bilancio di previsione: per la Regione Toscana si tratta di soli 109 milioni, che pertanto costituiscono il limite all'assunzione di nuovi mutui.

Già nel 2015 la Regione ha “esternalizzato” parte dei nuovi mutui che aveva previsto di assumere. Così, la l.r. n. 37/2015, modificando la finanziaria 2015, ha previsto la contrazione dei mutui per il finanziamento dell'ampliamento della rete ferroviaria Pistoia-Lucca e per la realizzazione della nuova darsena nel porto di Livorno, non più a carico della Regione mediante nuovo indebitamento, ma a carico rispettivamente della società Reti ferroviarie italiane e dell'Autorità portuale di Livorno. Viene peraltro previsto il rimborso, da parte della Regione, delle rate annuali dei prestiti assunti da tali soggetti, comprensive della quota capitale e degli interessi, per tutta la durata dei piani di ammortamento. Tali rimborsi sono definiti “contributi straordinari di parte corrente” e contabilizzati al titolo I della spesa.

Come “reazione” alla compressione delle risorse provenienti dallo Stato ed ai vincoli posti all'autonomia regionale per la loro gestione, la Regione ha adottato delle misure “di adattamento” sul versante della spesa e su quello dell'entrata, nel dichiarato intento di evitare una contrazione del livello dei servizi.

Fra le risposte assicurate dal bilancio della Regione alle mancate risorse derivanti dai minori trasferimenti statali, anche in adesione alle misure di *spending review* imposte dalla legislazione nazionale, vi sono ormai da alcuni anni iniziative di razionalizzazione delle spese di funzionamento della “macchina” regionale. Il totale delle spese di funzionamento è in diminuzione costante, con una variazione in meno, fra il 2010 e il 2015, del 7,56 per cento

(da 175,16 milioni a 161,90 milioni). In termini assoluti il risparmio registrato è pari a 13,26 milioni nei sei anni considerati, di cui 11,03 milioni riguardano le spese di personale (da 149,74 milioni a 138,71 milioni) che risultano essere il settore di spesa dove i riflessi delle iniziative di risparmio sono più evidenti.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, i risparmi di funzionamento (ancora non pienamente verificabili) sono affidati al riassetto organizzativo attivato con le due ll.rr. nn. 28 e 84 del 2015 ed alla creazione di un unico ente di supporto incaricato della gestione centralizzata degli acquisti di beni e servizi (Estar).

Sul versante dell'entrata, la Toscana aveva già nel 2013 modulato in modo alquanto incisivo le aliquote Irap e addizionale Irpef (ovvero i due principali tributi manovrabili), sia pur nei ristretti limiti dell'autonomia fiscale riconosciuta alle regioni. Con la legge finanziaria per il 2015 sono state previste alcune modifiche con riferimento al regime Irap. Non sono state introdotte, invece, nuove disposizioni in materia di addizionale Irpef.

Nel complesso l'andamento delle entrate tributarie regionali risulta influenzato in misura determinante dalla componente relativa all'attività di recupero dell'evasione, pari a circa 300 milioni, che porta ad un incremento delle entrate di 113,84 milioni sul 2014, a fronte di una diminuzione di 13,85 milioni al netto di tale componente.

Un'ulteriore specifica fonte di finanziamento, a salvaguardia degli equilibri finanziari della sanità regionale, è costituita dalle compartecipazioni al costo delle prestazioni sanitarie (i ticket sul pronto soccorso, sulla farmaceutica, sulla specialistica e sulla digitalizzazione, nonché il superticket fisso di 10 euro per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale) che, a differenza della fiscalità generale, gravano sui soli utenti delle prestazioni.

Gli introiti complessivi sono in calo nell'ultimo triennio (da 174,445 milioni nel 2013 a 171,382 milioni nel 2015, cifra quest'ultima che si ottiene peraltro

solo grazie alla nuova introduzione dei ticket per gli accessi impropri al pronto soccorso nel 2014).

Manca ancora a livello regionale un'analisi dell'impatto dei ticket sui volumi di prestazioni erogate a carico del servizio sanitario regionale e sull'effetto di spostamento verso la sanità privata.

Nell'interpretazione dei dati, occorre anche considerare che la ridefinizione del sistema di compartecipazione si è accompagnata, in Toscana, a misure di riduzione delle prescrizioni finalizzate a riorientare la domanda di prestazioni verso una maggiore appropriatezza d'uso delle risorse. Non può tuttavia escludersi che nella flessione rilevata, soprattutto a carico della specialistica, vi sia, oltre a una quota di recupero di appropriatezza, anche una quota di rinuncia a prestazioni appropriate, che si ritiene opportuno sia monitorata per i suoi effetti potenziali di razionamento indotto e di esclusione sociale dalle garanzie assistenziali.

Il conto del patrimonio

Il conto del patrimonio, rappresentato ancora per il 2015 con la forma e i contenuti della normativa previgente il d.lgs. n. 118/2011, chiude con un saldo patrimoniale negativo di 2.869 milioni di euro.

Il saldo 2015 è in miglioramento del 16,8 per cento rispetto al saldo 2014. Tale anno ha, però, presentato nel triennio 2012/2014 il peggior risultato.

Le risultanze del conto sono date:

- per le attività: da un incremento complessivo delle stesse di 400 milioni, attribuibile a una crescita dei residui attivi (+7,4 per cento) e del valore dei beni mobili;
- per le passività: da una riduzione complessiva delle stesse per 177 milioni, nonostante l'incremento dei residui passivi di circa 281 milioni.

Il risultato, pertanto, è fortemente influenzato proprio dall'andamento dei residui attivi e passivi, rappresentando i primi circa il 90 per cento delle attività e i secondi oltre il 60 per cento delle passività.

Le attività finanziarie, oltre i residui attivi, comprendono anche il fondo di cassa, in aumento rispetto al 2014, del 5 per cento.

La consistenza del patrimonio regionale, dato dai beni mobili e immobili, rappresenta anch'essa una posta attiva del conto e registra nel 2015 un incremento di oltre il 10 per cento, dovuto quasi totalmente all'incremento di 100 unità dei beni mobili registrati, per l'acquisto di materiale rotabile.

Questi beni, prima di essere dati in concessione al gestore della rete ferroviaria regionale, sono stati inseriti nell'elenco dei beni mobili regionali con un incremento di valore della categoria, che passa da 56 a 92 milioni.

La consistenza del patrimonio immobiliare è, invece, stabile, con una diminuzione di valore del 1,3 per cento, dovuta ad alcune variazioni catastali e ad alcune dismissioni, solo in parte compensate da acquisizioni.

Altre poste ricomprese nella parte attiva del saldo patrimoniale riguardano le attività diverse, in cui sono incluse i crediti per contributi provenienti dallo Stato, a copertura di mutui assunti dalla Regione, e i titoli di credito. Queste poste si riducono, nel complesso, di circa 29 milioni rispetto al 2014. In particolare i crediti per contributi dello Stato passano da 106,5 a 78,5 milioni, a causa della progressiva estinzione di mutui con un riflesso corrispondente sulla parte passiva. I titoli di credito registrano, invece, una lieve riduzione rispetto al 2014 (0,57 per cento), riconducibile essenzialmente alla acquisizione di una nuova partecipazione nell'ambito del riassetto societario tra gli aeroporti di Firenze e Pisa per 1,5 milioni, e a dismissioni azionarie per 2,5 milioni.

Sul lato delle passività, alle passività finanziarie, in cui sono compresi i residui passivi, il cui incremento del 4,9 per cento rispetto al 2014 è stato già segnalato, si aggiungono le passività diverse, che comprendono i debiti,

derivanti dall'indebitamento complessivo regionale, i debiti coperti da contributi dello Stato e i residui passivi perenti. Il valore complessivo della posta "passività diverse" è in decremento rispetto al 2014, si riducono, infatti, sia lo stock di indebitamento di oltre 90 milioni, sia i debiti coperti da contributi dello Stato, per il normale decorso dell'ammortamento dei mutui, non essendo stato contratto nuovo debito. Anche i residui perenti sono in diminuzione per circa 339 milioni, a fronte di una loro reinscrizione in bilancio.

L'utilizzo del patrimonio immobiliare regionale è stato oggetto di approfondimento mediante istruttoria specifica. In particolare, si è accertato, che per gli immobili utilizzati direttamente dalle strutture regionali (36 come per il 2014), le spese di gestione hanno avuto un incremento del 8,6 per cento rispetto al 2014, attribuibile prevalentemente alle spese di manutenzione straordinaria e ordinaria, aumentate rispettivamente del 33,1 per cento e del 17,1 per cento.

I beni immobili utilizzati da terzi (135, in diminuzione rispetto ai 141 del 2014), prevalentemente con contratti di locazione o concessione, producono proventi per poco meno di 3 milioni, in lieve incremento rispetto al 2014 (3,2 per cento).

Per i beni dati in concessione o locazione si è inteso verificare le modalità di determinazione dei canoni, secondo le previsioni della l.r. n. 77/2004, attraverso l'esame di un campione di 34 immobili su 109, preferendo quelli assegnati a persone fisiche o società private. Si è, così, acquisita la stima con la quale la Regione ha determinato il valore del canone e si è confrontata con i valori medi stabiliti dall'Osservatorio Mercato Immobiliare (O.M.I.) per l'ambito urbano di riferimento e per le diverse tipologie edilizie. Il risultato ha evidenziato che sono dotati di stima per la determinazione del canone di locazione o concessione, secondo le previsioni della legge regionale n. 77, sui

34 immobili selezionati ben 31 immobili; che tra essi, in 9 casi la stima si colloca all'interno dell'intervallo dato dall'OMI, in 15 il canone è inferiore al minimo OMI, mentre in 7 è superiore al massimo.

Le stime inferiori agli indicatori riguardano - in 11 casi su 15 - immobili destinati a civile abitazione, per i quali sono stati applicati i criteri previsti dalla legge n. 431/98, in presenza di particolari requisiti soggettivi dei locatari. Gli altri 4 contratti inferiori agli indici, riguardanti immobili adibiti ad attività ricettiva e un terreno, presentano un canone che si discosta dal minimo OMI, ma non in misura significativa, tranne per il caso di una struttura alberghiera a Follonica.

Le stime che invece risultano superiori al massimo delle corrispondenti quotazioni di mercato, riguardano tutte immobili con destinazione commerciale, in 4 casi su 7 si tratta di negozi in zona centrale a Firenze.

L'importo complessivo dei canoni, sia di locazione che di concessione, degli immobili esaminati si colloca all'interno dell'intervallo tra il minimo e il massimo delle quotazioni OMI di riferimento, evidenziandosi, così, sia pure nei limiti del campione, una efficienza di gestione del patrimonio immobiliare, dato in uso a terzi, mediamente buona.

L'attività contrattuale

L'attività contrattuale 2015 per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture della Giunta Regionale si fonda sui documenti di programmazione previsti dalla normativa per i lavori pubblici e per le forniture di beni e servizi.

Il programma triennale delle opere pubbliche per il triennio 2015/2017 prevedeva investimenti per oltre 20 milioni e di 5,8 milioni per l'anno 2015 con 10 interventi, ai quali si aggiungevano 5 interventi per lavori in economia, con costo di poco inferiore al milione di euro.

Tale programmazione è stata realizzata solo marginalmente per un importo complessivo inferiore a 1,5 milioni, includendo lavori non oggetto di programmazione perché di importo inferiore a 20 mila euro. Le procedure avviate nel 2015 sono 16, di queste solo 4 provenienti dalla programmazione 2015, 2 derivanti da programmi pregressi e 10 non oggetto di programmazione. Tra queste ultime 9 riguardano lavori per interventi di somma urgenza.

La programmazione 2015 di forniture di beni e servizi, aggiornata a luglio 2015, prevedeva acquisizioni di beni per 26 contratti e importo presunto (al netto di Iva) di oltre 9 milioni; acquisizioni di servizi per 169 contratti di importo presunto complessivo di oltre 3 miliardi. Come per la programmazione delle opere pubbliche, anche quella delle forniture di beni e servizi ha visto una limitata realizzazione, in particolare sono stati stipulati 11 contratti per l'acquisto di beni, di valore sopra e sotto soglia comunitaria, provenienti anche da precedenti programmazioni, per un importo complessivo lordo di oltre 6 milioni di euro. Le acquisizioni di servizi, sotto e sopra soglia comunitaria, con 149 contratti, hanno raggiunto un valore complessivo lordo di circa 13 milioni di euro. In particolare, la programmazione dei servizi sopra la soglia comunitaria è stata realizzata solo per 5,8 milioni sui 71 milioni programmati, al netto dei servizi ferroviari.

Per i beni e servizi sotto soglia comunitaria la forma prevalente di acquisizione (quasi il 90 per cento dei casi) viene realizzata mediante acquisti in economia – cottimo fiduciario, per un importo complessivo di oltre 5 milioni.

Le acquisizioni di beni e servizi di importo inferiore ai 20.000 euro, esclusi dalla programmazione, vengono effettuate mediante ordinativi diretti. Questi, nell'anno 2015, sono risultati 769 contratti per un importo complessivo di oltre 5 milioni di euro. Questa tipologia di affidamento appare

molto rilevante sia in termini di numero di procedure che di importo, pari al 69,39 per cento sul totale degli acquisti programmati per beni e servizi sotto soglia (7,71 milioni) e la categoria merceologica più rilevante, per atti e importi, è quella relativa ai servizi di pubblicazioni e pubblicità.

L'attività contrattuale in essere nel 2015, ma risalente ad affidamenti di servizi e forniture di beni di anni precedenti, è rilevante (133,44 milioni), soprattutto per le forniture di servizi che, con evidenza, hanno durata pluriennale (120 milioni di cui 59 relativi all'anno 2014).

I contratti prorogati nel 2015 sono 16, di cui 15 per forniture di servizi per un importo complessivo di oltre 8 milioni di euro. L'importo appare significativo rispetto all'importo complessivo di 19 milioni di euro per acquisto di beni e servizi, sebbene sia motivato dalla Regione, per 3,32 milioni, da proroghe previste nei contratti stessi e da proroghe tecniche in attesa dell'espletamento della gara.

Gli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, ex art.7, comma 6, d.lgs. n.165/2001, attribuiti dalla Giunta regionale nel 2015 sono 13 per un valore complessivo impegnato di euro 111.779,43.

L'attività contrattuale della Giunta Regionale, in termini di impegni complessivi lordi per acquisizioni di lavori, servizi e forniture di beni ammonta nel 2015 a 48,42 milioni di cui 31,79 milioni riconducibili ad affidamenti pregressi.

L'attività contrattuale del Consiglio Regionale, in termini di impegni complessivi lordi per acquisizioni di lavori e forniture di beni e servizi, ammonta nel 2015 a 6,24 milioni, di cui 2,66 milioni per contratti pregressi e quasi 100.000,00 euro per incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca.

Il soggetto aggregatore regionale, istituito per ridurre il numero delle centrali di committenza e centralizzare gli acquisti, al fine di raggiungere gli obiettivi di *spending review*, ha avuto il suo avvio in Toscana nella seconda

parte dell'anno 2015. La programmazione degli acquisti di beni e servizi da effettuare attraverso le articolazioni del soggetto aggregatore (struttura regionale, Cet - Società Consortile Energia Toscana, per forniture energetiche, Estar - Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale, per forniture di beni e servizi nel settore sanitario) è stata approvata con la delibera di Giunta regionale n. 737 del 21 luglio 2015 e prevedeva acquisti complessivi per un importo presunto netto di oltre 414 milioni di euro e n. 21 contratti. Nel 2015 è arrivata alla fase dell'aggiudicazione una sola procedura, gestita da Cet per forniture energetiche, le altre sono state rinviate o annullate per motivi tecnici. L'auspicio è che il ricorso al soggetto aggregatore regionale diventi sempre più diffuso tra gli enti che rientrano nel sistema regionale e anche da parte degli enti locali del territorio per raggiungere i risparmi attesi, per efficientare le procedure di gara, per accrescere la trasparenza, riducendo il ricorso agli affidamenti diretti.

L'attività contrattuale relativa alle acquisizioni di lavori, beni e servizi degli Enti dipendenti regionali (Arpat, Artea, Ardsu, Toscana Promozione, Ente Terre regionali, Ars, Irpet, Ente Parco Alpi Apuane, Parco Maremma, Parco Migliarino, Consorzio Lamma) e delle società in house e a partecipazione maggioritaria regionale (A.r.r.r s.p.a., Sviluppo Toscana s.p.a., Logistica Toscana s.c.a.r.l., Ala Toscana s.p.a., Terme di Montecatini s.p.a., Terme di Casciana s.p.a., Terme di Chianciano Immobiliare s.p.a.) è stata oggetto di indagine con specifico questionario, finalizzata a ottenere informazioni sull'entità dell'attività negoziale posta in essere, sulle procedure utilizzate, sulla presenza di contratti pregressi e su incarichi esterni conferiti. Tra gli Enti non ha fornito informazioni l'Ente Parco Alpi Apuane e tra le società Ala Toscana s.p.a. e Terme di Montecatini s.p.a.

Tra gli enti regionali, Arpat, Ardsu e Toscana Promozione effettuano il maggior numero di procedure per l'acquisizione di lavori, beni e servizi pari al

70,59 per cento sul totale (1.707 su 2.418), tra le società è Sviluppo Toscana a coprire la quasi totalità delle procedure poste in essere (350 sul totale di 396). Le modalità più ricorrenti per la ricerca del contraente sono: la procedura negoziata senza bando e gli acquisti in economia - cottimo fiduciario o affidamenti diretti ex art. 125 d.lgs n. 163/2006 (ancora vigente nel 2015). Quest'ultima modalità procedurale rappresenta il 65,85 per cento nell'insieme degli enti e delle società. Pur essendo il dato in leggerissima diminuzione sul 2014 (65,28), l'importo complessivo dell'attività contrattuale posta in essere con tale modalità è rilevante: 15,36 milioni di euro sul totale di 43,03 milioni di affidamenti. La percentuale rilevante di affidamenti diretti, modesti nell'importo medio, ma rilevanti sia per numero che per importo complessivo, fa ritenere auspicabile da parte della Sezione una accelerazione delle politiche di razionalizzazione e riduzione della spesa mediante il ricorso alla centrale di committenza regionale.

Dall'analisi di dettaglio per ciascun ente e società si è rilevato il numero complessivo delle procedure e la relativa spesa per beni, servizi e lavori, sia per importo di aggiudicazione che di costo/impegno. Il dato finale complessivo evidenzia un importo lordo di 14,23 milioni per l'acquisto di beni, di 25,26 milioni per acquisto di servizi, di 3,53 milioni per lavori. L'importo lordo per impegni /costi per incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca è di 1,67 milioni euro e appare rilevante, seppure finanziato con fonti esterne e legato alla specificità delle prestazioni che gli organismi devono fornire in coerenza con i propri fini societari.

La spesa complessiva dell'attività contrattuale degli organismi esaminati, con esclusione della spesa per incarichi professionali (1,67 milioni) e contratti pregressi (10,45 milioni), in termini di importi lordi, è in crescita rispetto al 2014 (43,03 milioni nel 2015/28,21 milioni nel 2014); si mantiene costante, invece, nel biennio in termini di impegni /costi (18,13 milioni nel 2015 /18,83 milioni nel 2014). La consistenza della spesa complessiva per l'attività

contrattuale degli enti dipendenti dalla Regione e delle società *in house* e a partecipazione maggioritaria regionale sollecita un esercizio più incisivo e penetrante delle funzioni di indirizzo e controllo da parte della Regione.

Le politiche regionali, approfondimenti sulle politiche della salute

La l.r. 28 dicembre 2015, n. 84 “Riordino dell’assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. n. 40/2005”, realizza il ridisegno del servizio sanitario regionale i cui punti cardine sono rappresentati da una drastica riduzione delle aziende Usl da 12 a 3, dal rafforzamento della programmazione di area vasta, dall’organizzazione del territorio e dalla revisione dei processi di *“governance”*. La portata della riforma è di straordinario rilievo, in quanto crea di colpo entità gestionali di dimensioni finanziarie mai esistite fino ad oggi a livello regionale, scardina e ricompone il collegamento tra aziende sanitarie e territorio – creando nell’amministrazione regionale direttori di programmazione di area vasta e comitati di coordinamento – e mira a semplificare i processi decisionali nonché a ridurre costi gestionali e amministrativi. Una riforma di questa rilevanza non può essere valutata sulla carta, ma solo dopo un congruo periodo di effettiva applicazione.

Sotto il profilo organizzativo, in ciascuna area vasta è nominato, dal Presidente della Giunta regionale, il direttore per la programmazione di area vasta, figura di nuova istituzione, che opera sulla base delle direttive impartite dalla Giunta regionale al fine di garantire l’attuazione della programmazione strategica regionale.

I direttori per la programmazione di area vasta si avvalgono, inoltre, per le funzioni di supporto alla programmazione, all’attività di verifica e monitoraggio e all’attività tecnico amministrativa di un unico nucleo tecnico

appositamente costituito con personale messo a disposizione dal servizio sanitario regionale.

Infine, presso la direzione regionale competente è costituito un Comitato operativo con funzioni di supporto ai direttori per la programmazione di area vasta per quanto attiene l'elaborazione della proposta di piano. Il comitato operativo è composto dai direttori generali delle aziende sanitarie e dal direttore generale dell'Estar (Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale).

L'unificazione delle tre centrali di acquisto e supporto (Estav) in un unico Estar a partire da ottobre 2014 ha costituito premessa e sostegno alla riforma del sistema delle aziende sanitarie toscane. Per tale ragione, nel corso dell'istruttoria per la redazione della relazione allegata al giudizio di parifica 2016, la Sezione ha dedicato a Estar un approfondimento specifico.

Un ulteriore organo di nuova istituzione, è il Comitato regionale di coordinamento delle programmazioni di area vasta con funzioni di coordinamento e monitoraggio delle attività dei direttori per la programmazione di area vasta. E' costituito dal direttore della direzione regionale in materia di diritto alla salute, che lo presiede, e dai direttori per la programmazione di area vasta. Ad esso, sono invitati a partecipare, per le rispettive funzioni di valenza regionale, il direttore generale dell'Azienda ospedaliero universitaria Meyer, il direttore generale della Fondazione Toscana Gabriele Monasterio e il direttore generale dell'Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica.

La riduzione delle Asl viene così bilanciata da un complesso sistema di riporti verticali, che dovrebbero migliorare fortemente le capacità di coordinamento, mettendo di fatto tutto il sistema operativo sanitario sotto la effettiva conduzione da parte dell'amministrazione regionale, senza tuttavia perdere le capacità di seguire le esigenze specifiche dei territori riorganizzati in aree vaste.

Organo di vertice delle aziende unità sanitarie locali è rappresentato dal direttore generale a cui sono riservati i poteri di gestione complessiva e la rappresentanza delle aziende sanitarie. In particolare, adotta gli atti di nomina, sospensione e decadenza del direttore amministrativo, del direttore sanitario, del direttore dei servizi sociali e del direttore della rete ospedaliera (figura di nuova istituzione); nomina i membri del collegio sindacale, su designazione delle amministrazioni competenti; nomina i direttori o i responsabili delle strutture e conferisce, sospende e revoca gli incarichi di responsabilità aziendali; adotta lo statuto aziendale, gli atti di bilancio, i piani attuativi, la relazione sanitaria aziendale, i provvedimenti che comportano modifiche del patrimonio immobiliare dell'azienda.

La riforma sanitaria ha introdotto il “Collegio di direzione”, quale organo nelle aziende unità sanitarie locali di cui la direzione aziendale si avvale per la programmazione e la valutazione delle attività tecnico-sanitarie e di quelle ad alta integrazione sanitaria.

Il processo di riorganizzazione vede tra le sue priorità il contenimento della spesa e la semplificazione del sistema attraverso la riduzione dei livelli apicali. In effetti, tuttavia, alla riduzione dei direttori generali delle 12 aziende unità sanitarie locali, si accompagna l'istituzione di nuovi direttori della programmazione a capo di strutture che saranno definite ed individuate in una fase successiva con deliberazioni di Giunta. Certamente, questo nuovo sistema più verticalizzato appare coerente con una prospettiva di lunga e duratura restrizione delle risorse – prevedibile sulla base dei principi dell'armonizzazione dei bilanci e delle restrizioni all'indebitamento, anche relativa alla spesa per investimenti –, con la conseguente necessità di attenta ponderazione tra investimenti alternativi, maggiore integrazione di strutture, più efficaci economie di scala, riconsiderazione attenta di programmi già approvati ed avviati.

Per quanto riguarda i dati finanziari, se si premette una valutazione pluriennale di trend, una spesa complessiva del servizio sanitario regionale sostanzialmente stazionaria (passa dai 7.595 milioni del 2011 ai 7.767 del 2015). Ma questo dato complessivo è frutto di componenti tra le quali si può apprezzare in generale una buona capacità di contenimento dei costi fissi, e in particolare del personale, che diminuiscono dai 2.580 milioni del 2011 ai 2.495 del 2015; al contrario, la spesa per acquisto di beni cresce da 1.244 milioni nel 2011 a 1.461 nel 2015; all'interno di essa è la spesa per prodotti farmaceutici la responsabile della tendenza all'aumento; le altre componenti non solo risultano sotto controllo, ma addirittura subiscono riduzioni significative soprattutto nell'assistenza specialistica ambulatoriale in convenzione con privati che scende del 14 per cento, o l'assistenza ospedaliera convenzionata che si riduce del 10 per cento. Per gli acquisti di beni, la voce è influenzata dal costo dei farmaci che risultano in forte crescita, sui quali pesano da un lato l'aumento dei prodotti farmaceutici innovativi acquistati dagli ospedali, dall'altro l'accelerazione del ricorso alla distribuzione diretta. La spesa per acquisto di beni, invece, è in costante e progressivo aumento, addirittura di oltre il 15 per cento tra il 2014 e il 2015.

La Regione Toscana aveva dato attuazione al titolo II del d.lgs. n. 118/2011 già nel settembre 2012, provvedendo alla perimetrazione del bilancio regionale inerente l'attività sanitaria e optando per la gestione diretta di una quota del finanziamento del servizio sanitario.

La perimetrazione sanitaria dei conti ha comportato un notevole impatto sul bilancio, se si pensa che tutto ciò che in essa viene incluso è destinato ad essere finanziato con i fondi del Ssn. A tale riguardo la Regione Toscana ha incluso in tale perimetro, il costo di funzionamento di enti quali l'Agenzia regionale di Sanità (Ars), la Fondazione Toscana Gabriele Monasterio, l'Istituto per la prevenzione oncologica (Ispo), i tre enti di supporto tecnico amministrativo di area vasta (Estav, dal 2015 unificati in un unico ente

regionale, denominato Estar) e l'Arpat, che sono stati inclusi nel perimetro della sanità, pur non essendo aziende sanitarie. Gli stessi assorbono risorse per circa 125 milioni di euro.

In particolare la Sezione ha criticato l'inclusione in tale perimetro dell'Arpat che presenta costi di funzionamento per circa 44 milioni di euro.

Dall'esame delle attività istituzionali non emerge esclusivamente la finalità sanitaria, ancorché, come sottolineato dalla Regione, sia compresa la tutela della salute dei cittadini.

Di fatto l'unificazione dei tre Estav in un unico Estar, ha ridotto i livelli apicali, anche se permane l'esigenza di mantenere tre referenti per ciascuna area vasta; inoltre l'articolazione sul territorio, appare immutata se non per la ripartizione in tre macro aree del Dipartimento acquisti beni e servizi. Infatti, una ripartizione delle funzioni conseguente all'unificazione dei tre Estav, è stata realizzata con riguardo al solo Dipartimento Acquisti di beni e servizi, in cui i contratti sono gestiti per materia, in tre sedi diverse.

Dall'analisi dei dati di bilancio non ancora definitivi è emerso un incremento dei costi per acquisti di beni e servizi nel 2015 rispetto al 2014, pari al 16,4 per cento, ancora più sostenuto rispetto agli acquisti dei tre enti nel 2013 che registravano una crescita del 7,7 per cento. Di pari passo sono cresciuti i rimborsi ricevuti dalle aziende sanitarie per gli acquisti di tali beni, con un conseguente aggravio sui bilanci delle stesse. Tali rimborsi registrano infatti, una crescita del 16 per cento, analoga a quella per acquisti di beni. La costante crescita degli acquisti da parte delle aziende sanitarie (e conseguentemente di Estar) è in linea con quanto rilevato dalla Sezione in sede di monitoraggio delle aziende sanitarie che, nella quasi totalità dei casi, si è pronunciata sul mancato conseguimento dell'obiettivo, posto dall'art. 15, comma 13, lettera b), della l. n. 135/2012 ("Spending review"), di riduzione del valore dei contratti e delle rispettive forniture di beni e servizi in misura

pari al 10 per cento, per l'anno 2013 rispetto al 2011. La norma, nel prevedere tale riduzione, indica le modalità per conseguirla attraverso una rimodulazione di prezzi e quantità; se sulla prima modalità l'ente deputato ad agire è la centrale di committenza, che anche a seguito dell'unificazione dei tre Estav in un unico ente regionale ha un maggior potere di fissare i prezzi, le aziende sanitarie, possono intervenire sulle quantità; il trend che ne è derivato appare contrario ai principi di revisione della spesa.

Estar si pone l'obiettivo di razionalizzare l'attività contrattuale dei precedenti tre Estav. Una prima azione dichiarata in tale direzione, è quella di porre fine al sistema di proroghe che riguardano numerosissimi contratti in essere. Nel corso del 2015, l'ente ha definito 1.022 procedure così distribuite: 11 adesioni a Consip, 71 indizioni, 209 aggiudicazioni, 162 private, 168 estensioni, 203 proroghe delle quali 2 sole presentano una contestuale indizione, 66 rinnovi e 132 procedure classificate come varie, che presentano variazioni, subentri o altro.

Da un esame generale dell'attività sinora posta in essere, è emerso un quadro di estrema criticità delle procedure attivate in precedenza dagli Estav, attenuata solo in parte dalla peculiarità delle forniture relative ad attrezzature sanitarie, farmaci, diagnostici e dispositivi medici, per le quali, in molti casi, si deve ricorrere a normative particolari che tutelano la qualità dei prodotti e che costituiscono il presupposto per l'acquisizione tramite procedure ristrette o dirette.

Allo stato attuale, la regolamentazione adottata in materia non sembra supportare il superamento delle rilevate criticità con particolare riferimento agli istituti derogatori quali i rinnovi e le proroghe.

Appare necessario intervenire sul Regolamento, tenuto conto, altresì, che lo stesso, dovrà essere (prima possibile) adeguato al nuovo codice degli appalti, di cui al d.lgs. n. 50/2016, già in vigore dal 19 aprile 2016.

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

Nel 2015, la Regione Toscana ha rispettato il tetto della spesa farmaceutica territoriale, ma ha superato in misura rilevante quello della spesa farmaceutica ospedaliera. Infatti, la spesa farmaceutica territoriale è stata pari a 760,5 milioni di euro, corrispondente ad una percentuale dell’11,12 per cento sul fabbisogno. La spesa ospedaliera (al netto del *pay back* versato dalle aziende farmaceutiche) è risultata invece pari a 436 milioni, evidenziando uno sforamento di 196,5 milioni rispetto alla soglia normativa del 3,5 per cento, che è il più elevato a livello nazionale, anche in valore percentuale (6,37 per cento).

Nel complesso, il disavanzo rispetto ai livelli di spesa programmata è di oltre 180 milioni, che la situazione di sostanziale equilibrio dei conti della sanità regionale consente tuttavia di riassorbire senza sanzioni.

L’andamento della spesa nel 2015 è influenzato dall’aumento del valore medio netto delle ricette (che passa da 19,23 euro nel 2013 a 20,26 euro nel 2015), a fronte di un calo del loro numero (da 38,6 milioni di ricette nel 2013 e nel 2014 a 37,5 milioni nel 2015).

Tale aumento è conseguenza del minore impatto, nel 2015, dei medicinali generici con brevetto scaduto, delle trattenute imposte alle farmacie e delle misure applicate a livello regionale (distribuzione diretta dei medicinali, monitoraggio sui livelli di appropriatezza delle prescrizioni terapeutiche e appesantimento della compartecipazione a carico dei cittadini), che

necessitano, evidentemente, di un più attento monitoraggio, da parte della Regione e delle aziende sanitarie, nella fase relativa alla loro applicazione.

La Sezione ha inteso approfondire tali risultanze, isolando un aggregato e sfruttando la positiva innovazione di centralizzazione degli acquisti in beni e servizi per il sistema sanitario nell'Estar. A seguito di specifica richiesta, infatti, l'Estar ha fornito una tabella che riproduce la spesa per farmaci ad uso umani contraddistinta per codici di classificazione dei farmaci acquistata centralmente. Passiamo da una spesa di 663,71 milioni nel 2013 a 709,5 nel 2014, a 897,61 nel 2015. Tra il 2014 e il 2015 la crescita è del 26,5 per cento. Nel fabbisogno generale si segnalano per il loro elevato costo unitario ed alto valore i farmaci antineoplastici ed immunomodulatori (detti oncologici), che passano da una spesa di 265,5 milioni nel 2013 ad una di 317,9 nel 2015 rappresentando una quota di poco inferiore al 40 per cento del totale. Pur detenendo la quota maggiore nella composizione della spesa, non è tuttavia questa componente ad aver inciso in modo determinante sul trend, che invece è dipeso dall'aumento dei farmaci antimicrobici generali per uso sistemico, passati da una spesa di 117,6 milioni nel 2013 ad una di 278,7 nel 2015. L'andamento è probabilmente dovuto anche alla necessità imprevista di vaccini.

Sul risultato della Toscana incide, naturalmente, la scelta di un assetto essenzialmente pubblico della funzione ospedaliera (la spesa per i farmaci erogati nelle strutture ospedaliere private figura infatti alla voce "assistenza ospedaliera convenzionata"). Una vasta azione per ottenere miglioramenti ulteriori dell'appropriatezza prescrittiva è tuttavia, ad avviso della Sezione, da considerarsi necessaria ed urgente. L'amministrazione regionale, in sede di controdeduzioni, ha assicurato che proseguirà le attività di monitoraggio periodico e di emissione di indirizzi e linee guida, nell'ottica di coadiuvare aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale nel contenere la spesa farmaceutica.

Connesso a questa dinamica molto vivace della spesa farmaceutica, appare il meccanismo di rimborso finanziario del cosiddetti *pay back* regolato dal d.l. n. 95/2012. A tale meccanismo, la Relazione dedica uno specifico paragrafo cercando di definirne i confini giuridici e gestionali, di fatto sostitutivi del meccanismo dello sconto, che consentono in caso di sfioramento dei tetti di spesa per i medicinali erogati in regime di Ssn, di ottenere un rimborso in contanti dalle società produttrici. Il volume totale del *pay back* registrato dal sistema toscano nel 2013 (ultimo anno nel quale è disponibile il dato definitivo) è di 50,38 milioni. A fronte di notevoli complessità tecniche e di ricorsi pendenti in sede amministrativa, è da valutarsi in che misura tale meccanismo possa favorire esso stesso l'aumento della spesa.

La riforma organizzativa e il personale

Ogni valutazione sull'assetto organizzativo della Regione Toscana deve partire da una necessaria premessa. La Regione Toscana manifesta da anni una spesa per il personale decisamente contenuta, e mostra anche la capacità di ridurla ulteriormente attraverso vasti ed organici processi di razionalizzazione. I dati contabili dell'esercizio in esame mostrano la diminuzione degli impegni, in valore assoluto, sia rispetto all'esercizio 2014 sia con riferimento al 2013. L'incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente, sempre in termini di impegni, si presenta stabile al 10,57 per cento, e restando, dunque, su un livello molto contenuto anche rispetto alla soglia del 25 per cento individuata dal legislatore per gli enti "virtuosi".

La spesa di personale rispetta il parametro di cui al comma 557 quater dell'art. 1 della l. n. 296/2006, costituito dal valore medio della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013, e si presenta in diminuzione, in valore assoluto, anche rispetto al 2014, di oltre 8 milioni di euro, passando da 147,16 milioni di euro a 139,03 milioni di euro nel 2015.

In valore percentuale, il decremento è del 14,32 per cento, rispetto al valore medio del triennio, pari a 162,28 milioni di euro.

Parimenti determinanti, agli effetti della misura di risparmio conseguita, sono stati gli interventi strutturali conseguiti al complessivo piano di riordino della struttura, che ha determinato una consistente riduzione della dotazione organica, attraverso la dichiarazione di 261 posizioni soprannumerarie complessive, di cui 36 dirigenti, da riassorbire negli anni 2015 e 2016.

I dati numerici della pianta organica sono particolarmente interessanti. Il comparto regionale (giunta più consiglio regionale) scende in un anno da un totale di 2.633 unità a 2.451 (i dirigenti in pianta organica passano da 120 a 99 per la giunta e da 15 a 12 per il consiglio). Il personale appartenente ai ruoli della giunta risulta essere a fine periodo di 2.181 unità. Si osserva dunque una importante azione di riduzione e restrizione. Dobbiamo tuttavia tener presente l'immissione ormai definita del personale transitato in più riprese dalle amministrazioni provinciali, per funzioni istituzionali trasferite alla regione. Si tratta di ben 1.135 unità, di cui 24 dirigenti, che portano il totale dell'organico della giunta regionale nel corso del 2016 a 3.316 unità. Per giungere a una corretta misurazione dell'effettiva consistenza del comparto regionale, vanno a nostro parere considerate anche le agenzie e gli enti strumentali. Tale personale a fine 2015 risultava essere pari a 1.352 unità, in forte riduzione rispetto alle 1.539 di fine 2014, ma pur sempre con una spesa complessiva pari a 66,7 milioni.

Già nella relazione al Consiglio regionale della Toscana sul rendiconto 2013, era stata posta in evidenza la necessità di razionalizzare la struttura organizzativa che appariva estremamente complessa, caratterizzata da duplicazioni e sovrapposizioni, incroci di responsabilità, nonostante le funzioni delegate ai numerosi Enti ed Agenzie; era stato così suggerito di semplificare il modello organizzativo anche mediante la riduzione dei livelli dirigenziali.

L'organizzazione amministrativa regionale è stata oggetto di un profondo cambiamento avviato con legge regionale n. 90 del 30 dicembre 2014, le cui novità sono state analizzate e valutate positivamente dalla Sezione nella relazione sul rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2014.

Poiché l'art. 3 c. 4 della l.r. n. 1/2009, "Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale", come modificato dalla suddetta l.r. n. 90/2014, attribuisce alla Giunta regionale la definizione del numero e delle competenze delle direzioni, la struttura organizzativa si è andata delineando nel corso di tutto il 2015, con successive delibere, fino ad arrivare ad un assetto definitivo a partire dal gennaio 2016, anche per effetto del passaggio delle funzioni non fondamentali trasferite dalle province alle regioni², con conseguente trasferimento del personale. Si può a questo punto avviare una valutazione dell'assetto organizzativo dell'amministrazione regionale, riservandosi nel corso dei mesi prossimi un attento monitoraggio delle modalità di inserimento delle funzioni e del personale di provenienza provinciale. Nell'insieme, la riforma organizzativa appare razionale e sembra aver conseguito importanti risultati in termini di semplificazione e di chiarezza nelle responsabilità. Si tratta di una trasformazione assai complessa, realizzata in tempi relativamente rapidi, con pochi aggiustamenti rimasti inattuati. La Regione Toscana è inoltre una delle poche in Italia ad aver fatto precedere una riforma organizzativa di semplificazione, che snellisse le sue strutture, prima dell'ingresso di nuove funzioni e di nuovo personale di origine provinciale. La riforma ha creato non irrilevanti risparmi e spazi che hanno consentito di affrontare un ingente aumento del personale in modo non caotico. Permangono tuttavia talune riserve di fondo, non sull'assetto organizzativo che appare ben disegnato, ma su una generale

² Disposta con l. n. 56/2014, cui si sono aggiunti i successivi interventi normativi regionali: l.r. n. 22/2015, l.r. n. 64/2015, l.r. n. 70/2015, l.r. n. 82/2015.

impostazione di forte preponderanza dell'indirizzo politico rispetto alle strutture amministrative. L'autorità politica infatti si riserva non solo, come le compete, l'elaborazione degli indirizzi e degli obiettivi da raggiungere, ma anche tutti gli strumenti per poter mutare, ripensare, riorganizzare in ogni momento – e in ogni caso a inizio consiliatura regionale - assetti organizzativi e posizioni dirigenziali a tutti i livelli.

Il nuovo modello organizzativo ha comportato la trasformazione della Direzione generale della Presidenza, nella Direzione generale della Giunta regionale, alla quale sono attribuite funzioni di impulso e coordinamento generale fortemente potenziate rispetto all'assetto precedente, nonché funzioni di presidio del corretto funzionamento dell'intera macchina amministrativa. Il nuovo modello, si prefigge la ridefinizione dei ruoli dei direttori e dei responsabili di settore, attribuendo ai primi le funzioni di indirizzo e di coordinamento, e ai secondi, funzioni tipicamente gestionali, in stretto raccordo con le direttive impartite dagli organi di governo e dal Direttore generale.

La Giunta regionale, con propria deliberazione, su proposta del Direttore generale, istituisce e definisce le competenze delle direzioni. Si crea dunque un meccanismo di sostanziale “delegificazione”. Non è dunque la legge regionale a definire competenze e compiti delle articolazioni amministrative ma piuttosto la Giunta, che opera sulla base di una proposta del Direttore generale, il quale assume il ruolo di motore del funzionamento dell'intera macchina amministrativa regionale.

Si segnalano ulteriori modifiche alla struttura identificata dalla riforma del 2014, introdotte dalla l.r. 4 agosto 2015 n. 63; in particolare si evidenziano le modifiche apportate all'art. 4 *ter* della l.r. n. 1/2009, che distingue le direzioni secondo tre tipologie di funzioni:

a) funzioni trasversali di supporto all'azione dell'intera struttura organizzativa (strutture di *staff*);

- b) attuazione di politiche settoriali (strutture di *line*);
- c) coordinamento e raccordo intersettoriale per il conseguimento di specifici obiettivi istituzionali o realizzazione di interventi in aree di particolare interesse regionale.

La d.g.r. n. 706/2015, relativa alla nuova struttura organizzativa, riduce le strutture di vertice dell'amministrazione di 8 unità (passando dal numero complessivo di 22 strutture, di cui 8 direzioni generali e 14 aree di coordinamento, al numero complessivo di 14). E' stimata una minor spesa a regime dal 2016, rispetto alla precedente legislatura, di 1,2 milioni, comprensivi degli oneri riflessi, conseguente all'eliminazione delle aree di coordinamento e alla rideterminazione del trattamento economico annuo per gli incarichi di direzione delle strutture di vertice.

Con successiva d.g.r. n. 786 del 28 luglio 2015, anch'essa avente decorrenza dal 1° agosto 2015, viene individuato il personale dirigenziale e non, attribuito a ciascuna struttura e specificate le posizioni organizzative presenti in ciascuna direzione e settore; a tal proposito si osserva come, nonostante lo sforzo di razionalizzazione intrapreso e culminato con le riduzioni delle strutture sopra richiamate, al contrario, il numero delle posizioni organizzative sia addirittura aumentato di ulteriori 11 unità rispetto a quanto rilevato dalla Sezione nella relazione al Consiglio sul rendiconto 2013, passando da 451 a 462 posizioni organizzative, con una incidenza di una posizione organizzativa ogni 5 dipendenti.

La nuova organizzazione è stata accompagnata da una accurata azione di riduzione e contenimento complessivo del personale. Con d.g.r. n. 215 del 9 marzo 2015, veniva dichiarato ai sensi dell'articolo 33 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, la sussistenza delle posizioni sovranumerarie di personale di categoria e di qualifica dirigenziale pari a 261 unità riferite alla Giunta, al Consiglio e ad Artea.

Tutte queste azioni venivano a ridurre, a più riprese, la consistenza complessiva dell'organico regionale. L'ultima ricognizione è stata effettuata con d.g.r. n. 277 del 5 aprile 2016 che, riferendosi alla ricognizione effettuata con d.g.r. n. 223 del 22 marzo 2016, ricalcola la nuova dotazione organica della Giunta a seguito della soppressione di 134 unità.

Le misure di razionalizzazione intraprese non sarebbero correttamente valutabili senza considerare quanto è accaduto in termini di organizzazione con l'immissione di funzioni e personale proveniente dalle province ai sensi della l. n. 56/2014 (legge Del Rio) cui è seguita la l.r. del 3 marzo 2015, n.22 che ha dettato modalità e tempi del processo di riordino delle funzioni provinciali.

La Sezione aveva stimato lo scorso anno un aumento del personale complessivo di almeno un terzo. In effetti l'aumento che ne è derivato è pari alla metà del personale regionale.

La l.r. 30 ottobre 2015, n. 70 reca gli elenchi del personale trasferito nei ruoli della Regione, i cui numeri risultano essere pari a 1004 unità.

Al suddetto contingente deve unirsi quello individuato da successivi atti e decreti dirigenziali per lo svolgimento delle funzioni trasversali che veniva determinato in via preventiva nel numero massimo di 89 unità lavorative.

Infine, sono da considerare le deliberazioni della Giunta regionale relative al personale dell'Unione di comuni con le quali è stato individuato il personale da trasferire alla Regione per un totale di n. 42 unità lavorative. Si tratta in totale di 1.135 unità aggiuntive, delle quali 24 dirigenti. La dotazione organica complessiva, attualmente in vigore, è pari a 3.316 unità, 123 delle quali unità dirigenziali.

Nella relazione dello scorso anno, con riguardo alle nomine dei dirigenti, la Sezione aveva già segnalato l'accentuarsi dei meccanismi di nomina e decadenza automatica, allo scadere della Giunta, diffusi su tutta la struttura (di vertice e non) che coinvolgeva anche i direttori degli enti ed agenzie

regionali, nominati dal Presidente della Giunta e il cui incarico presenta una durata coincidente con quella della legislatura.

Il sistema delle nomine dei vertici dirigenziali delle direzioni e dei relativi settori, si appalesa nel corso del 2015, in coincidenza dell'avvicinarsi della nuova legislatura, in cui si osserva un complesso insieme di decreti del Presidente della Giunta regionale, di nomina dei direttori, cui fanno seguito un numero elevatissimo di decreti direttoriali con cui vengono nominati i dirigenti a capo dei singoli settori.

Il meccanismo di sostituzione era stato così descritto nella precedente relazione: *“il Direttore generale cessa a decorrere dal conferimento dell'incarico al nuovo Direttore generale e comunque decorsi sessanta giorni dalla elezione del nuovo Presidente della Giunta regionale; i direttori cessano dall'incarico a decorrere dal conferimento degli incarichi ai nuovi direttori e comunque decorsi sessanta giorni dalla prima seduta della Giunta regionale”*.

I direttori, a loro volta, hanno il potere di nomina e revoca dei responsabili di settore ai quali sono attribuiti con decreto del Direttore generale o del direttore nel termine di sessanta giorni dalla loro nomina; fino a tale data sono mantenuti gli incarichi precedentemente attribuiti. Decorso inutilmente il termine di sessanta giorni, gli incarichi dei precedenti responsabili sono rinnovati automaticamente.

Viene così riproposto un meccanismo di decadenza automatica che sul quale la Sezione invita la Regione a riflettere attentamente e a prendere in considerazione le risultanze della sentenza n. 20 dell'11 febbraio 2016 della Corte costituzionale che ha ribadito con chiarezza l'incompatibilità con l'art. 97 della Costituzione delle disposizioni che prevedono meccanismi di decadenza automatica dalla propria carica, fondata su cause che prescindono dalle vicende del rapporto d'ufficio e prive di alcun collegamento con qualsiasi valutazione dei risultati.

Le partecipazioni in società, enti ed agenzie

Nel 2015 la Regione Toscana, risulta avere partecipazioni in 23 società; la struttura delle partecipazioni è rimasta praticamente inalterata rispetto all'anno precedente.

Il rapporto 2015 sulle partecipazioni regionali evidenzia le variazioni intervenute nel portafoglio azionario ed espone sinteticamente gli andamenti gestionali delle società. Dal rapporto risulta che la Regione, nel corso del 2014, ha esercitato il diritto di opzione per l'acquisto di ulteriori azioni nelle seguenti società:

- Interporto della Toscana Centrale s.p.a.: sottoscrizione di n. 4.140.216 azioni; la partecipazione al capitale è passata dal 6,4 per cento al 12,51 per cento;
- Terme di Terme di Montecatini s.p.a.: sottoscrizione di n. 3.000.000 azioni; la partecipazione al capitale è passata dal 64,32 per cento al 67,12 per cento.

Vi è stata una nuova acquisizione in Italcertifer s.p.a. con quota di partecipazione al 11 per cento.

Si è registrata una riduzione della partecipazione regionale, per variazioni nella compagine sociale, in Arezzo Fiere e Congressi s.r.l. la cui partecipazione è scesa dal 41,04 per cento al 39,88 per cento. Vi è stata inoltre una dismissione con cessione di 1.173.277 azioni di S.a.t. Società Aeroporto Toscano Galileo Galilei s.p.a., la cui partecipazione al capitale è passata dal 16,90 per cento al 5 per cento.

Il valore delle partecipazioni azionarie e societarie della Regione Toscana, al 31 dicembre 2014, ammonta a 165,35 milioni con un incremento del 10,3 per cento rispetto all'anno precedente (149,9 milioni).

Il raffronto del numero di dipendenti delle società partecipate della Regione risente positivamente, nell'anno 2015, della dismissione o dell'estinzione di determinate società che incide fortemente sul conteggio

complessivo. Scorporando il risultato tenendo in considerazione le società le cui informazioni sono presenti in entrambi gli anni considerati, il numero delle unità di personale resta identico all'anno precedente (299).

Analizzando, invece, il costo del personale al 31 dicembre 2014, si registra un incremento del 6,86 per cento, da 66,27 a 70,82 milioni.

La Regione Toscana, con deliberazione del Consiglio regionale del 21 dicembre 2015, n. 89, ha approvato il Documento di Economia e Finanza regionale (Defr) 2016, al cui interno è contenuto il Piano di razionalizzazione delle società partecipate, in attuazione di quanto previsto al comma 612 della l. n. 190/2014, di cui la Sezione aveva raccomandato una sollecita adozione in occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2014. Il Piano di razionalizzazione ha una proiezione temporale che va dal 01/01/2016 al 30/06/2020, articolata in due fasi.

Nella prima fase (fino al giugno 2018) si avvierà la dismissione delle partecipazioni in società non strategiche e si rivaluterà il carattere di strategicità delle società strategiche in squilibrio. In questa fase sono stati definiti gli obiettivi da perseguire, le azioni, i tempi, i risultati attesi e gli impatti finanziari che dovrebbero derivare dalle cessioni.

Nella seconda fase (1/01/2018 -30/06/2020) e fino al termine della legislatura regionale, la Regione approfondirà il monitoraggio delle società strategiche, completerà la dismissione delle partecipazioni in società non strategiche e, nell'eventualità che gli strumenti operativi messi in atto nella prima fase non abbiano avuto l'esito atteso, anche mediante la messa in liquidazione.

All'interno della prima fase è previsto il seguente cronoprogramma:

- entro il 30/09/2016; la Regione si è data l'obiettivo di realizzare un accordo negoziato con gli altri soci finalizzato all'acquisizione da parte della Regione della proprietà del patrimonio immobiliare di interesse storico artistico e

culturale oppure, alternativamente, al mantenimento della proprietà pubblica di tale patrimonio delle società Terme Di Montecatini s.p.a., Terme Di Casciana s.p.a., e Terme Di Chianciano Immobiliare s.p.a.;

In merito alle società partecipate del settore termale dal piano emerge che la Regione si è posta due obiettivi alternativi:

- L'ipotesi A prevede che entro il 31/12/2017 si cercherà di procedere alla ricerca di un percorso concordato con gli altri soci per il recesso unilaterale della Regione;
- L'ipotesi B, si attiva qualora la precedente ipotesi A non dovesse concretizzarsi; in tal caso si procederà alla dismissione totale della quota di partecipazione preceduta da sollecitazione del mercato con richiesta di manifestazione di interesse tenendo conto della prelazione spettante agli altri soci: tale operazione dovrebbe concludersi entro il 31/12/2018.

La Regione ha stimato un impatto finanziario derivante dalla cessione delle partecipazioni delle società del settore termale di circa 40,3 milioni, tuttavia è specificato che tale valore è da intendersi come stima massima, considerando un valore di Patrimonio netto al 31/12/2014 e che potrebbe essere assai più modesto.

Nel piano è inoltre previsto che entro il 31/03/2016 si provveda alla cessione, previo confronto con gli altri soci, delle partecipazioni indirette possedute dalle società: Terme di Montecatini s.p.a., Terme di Casciana s.p.a., Terme di Chianciano immobiliare s.p.a..

Le società indirettamente possedute dalle tre partecipate non strategiche sopra richiamate sono rispettivamente le seguenti società:

- Gestioni Complementari Termali srl, partecipata al 100 per cento da Terme di Montecatini s.p.a.;
- Bagni di Casciana s.r.l., partecipata al 100 per cento da Terme di Casciana s.p.a.;

- Terme di Chianciano s.p.a., partecipata al 31,62 per cento da Terme di Chianciano Immobiliare s.p.a..

Come già anticipato la Regione ha inoltre previsto la dismissione totale della quota di partecipazione delle società: Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., Firenze Fiera s.p.a., Internazionale Marmi E Macchine Carrara s.p.a., Banca Popolare Etica.

Quanto alla tempistica è previsto che entro il 30/06/2016 vi sarà la pubblicazione della richiesta di manifestazione di interesse la procedura dovrebbe concludersi con la stipula dei contratti di cessione entro il 31/12/2017. La Regione prevede di incassare 33,6 milioni dalla vendita delle partecipazioni delle società proprietarie delle strutture fieristiche e dalla Banca Popolare Etica.

Si è ritenuta necessaria una specifica istruttoria dedicata alla perdurante, anzi crescente, difficoltà di Fidi Toscana. Il bilancio 2014 di Fidi Toscana si è chiuso con una perdita di a 3,5 milioni; sono dunque tre anni consecutivi che la società dichiara un risultato economico negativo. Per di più, le perdite sarebbero state assai più elevate se la società non avesse contabilizzato un utile per la cessione di attività finanziarie pari a 5,3 milioni; tale significativa voce di ricavo, scaturita da una operazione straordinaria, ha permesso di contenere le perdite che altrimenti sarebbero state pari a 8,8 milioni, ma nel contempo ha esposto la società a maggiori rischi in quanto, presumibilmente, ha acquistato titoli che offrono minori garanzie.

La situazione finanziaria della Società risulta in deciso peggioramento. Il rendiconto finanziario evidenzia che nell'esercizio 2014 la gestione ha assorbito una liquidità di 19,3 milioni; la cassa e le disponibilità liquide risultano quasi dimezzate rispetto all'anno precedente: 20,57 milioni contro i 40,09 del 2013, e quindi si sono ridotte del 47,2 per cento. Si può ipotizzare che, se non vi sarà una inversione di tendenza nella gestione, la società

potrebbe entrare in una sofferenza in termini di cassa³. Per dare un'idea dell'assorbimento di liquidità subito, si ricorda che le disponibilità liquide al 31 dicembre 2012 ammontavano a 45,3 milioni.

Nel corso dell'istruttoria, sulla base di pareri pregressi resi dall'amministrazione regionale, la Sezione ha chiesto chiarimenti in merito a talune contabilizzazioni come ricavi attesi di poste del rapporto socio Regione che non sembravano dotate della necessaria ed effettiva consistenza finanziaria di entrata, in quanto partite connesse a crediti futuri i cui importi, per somme consistenti, non risultavano ancora certificati dagli uffici regionali.

Su questo tema si è incentrato proprio il contraddittorio formale con la Regione nell'adunanza del 13 luglio scorso, cui è seguita una nota scritta del direttore generale in data 18 luglio che corregge interpretazioni e pareri precedentemente resi dall'amministrazione regionale.

Nel bilancio 2014 di Fidi è stata modificata la descrizione della voce contabile relativa agli oneri sostenuti per la gestione dei contratti relativi ai prestiti subordinati (imputata alla Sezione 14 - Altre Attività - Voce 140) da Crediti per oneri di gestione a Prestazioni amministrative maturate e da compensare. Come confermato dalla Regione "la Voce 140 dell'attivo patrimoniale accoglie tra le sue componenti i risconti attivi, i depositi cauzionali e crediti di varia natura. Al di là della differenza terminologica è stato chiarito e condiviso che tale voce non rappresenta un credito verso la Regione Toscana ma solo un costo sostenuto dalla società e sospeso. Nello specifico si tratta di costi di gestione delle somme rese disponibili attraverso i

³ Dall'analisi del Bilancio della Società Fidi Toscana è emerso che la gestione ha assorbito, nel solo 2014, liquidità per 19, 3 milioni di euro, tale assorbimento di liquidità sembra connesso, oltre che alle perdite, alla contabilizzazione nel conto economico di ricavi cui non corrispondono debiti certi liquidi ed esigibili verso il socio Regione. Poiché appare evidente che alla contabilizzazione dei ricavi, nel conto economico, non segue nessuna manifestazione finanziaria di entrata ma solo un accumulo di crediti verso il socio Regione, tra l'altro a scadenza incerta, a breve la società potrebbe avere difficoltà finanziarie e di cassa da fronteggiare con misure straordinarie.

contratti di prestito subordinato stipulati con il socio Regione tra il 2009 ed il 2012 e con durata fino al 2024 per complessivi 102.498.565,00 euro, attraverso i quali la società ha attivato una serie di misure di sostegno all'economia, principalmente nella forma della garanzia”⁴.

Gli uffici regionali hanno poi aggiunto che per la società Fidi la gestione dei prestiti subordinati ha fatto registrare costi in misura superiore al normale soprattutto nella fase iniziale di gestione pertanto è stato “ritenuto di non imputare le componenti ad essi riferibili al conto economico dell'esercizio ma di sospenderne l'imputazione tenuto conto della durata del contratto e del meccanismo dallo stesso previsto per la copertura di detti oneri (...) circa il rimborso delle spese sostenute (e documentate) per la gestione del finanziamento come strumento di sostegno all'economia del territorio, il contratto stabilisce una soglia massima pari all'1 per cento dell'importo dei finanziamenti e che le spese in ogni caso non potranno superare gli interessi maturati. Tuttavia, è sempre il contratto di finanziamento, alla luce dell'interpretazione autentica fornita dagli uffici regionali, a prevedere che nel caso in cui gli interessi annualmente maturati siano inferiori agli oneri amministrativi sostenuti, gli oneri vengano "portati a decanto degli interessi maturati nell'anno successivo e, in caso di incapienza negli anni successivi, sino alla scadenza del contratto. Non vi sarà dunque obbligo di pagamento di interessi al sottoscrittore del prestito sino alla data in cui il totale degli interessi maturati non risulti superiore al totale degli oneri amministrativi sostenuti dall'emittente". In sostanza, la verifica sulla copertura di quelle spese attraverso gli interessi maturati sul prestito viene rinviata alla scadenza dei contratti e, nel caso di definitiva incapienza, la differenza resterà a carico

⁴ Nota Regione Toscana del 18 luglio 2016, prot. n. 295116/B.80.10 (Sezione regionale controllo Toscana prot. n. 4382/2016).

di Fidi Toscana s.p.a.”⁵. Nel caso si verificasse la descritta ipotesi una parte della perdita di Fidi spa andrebbe comunque ad incidere sul bilancio della Regione che la partecipa al capitale sociale della società per il 46,28 per cento.

La Regione afferma che sussiste un problema sulla “quantificazione degli interessi effettivamente maturati sulle giacenze ed a quelli potenzialmente maturabili, in considerazione del fatto che la remunerazione era stata prevista sulla base di un tasso variabile collegato all'Euribor a 1 mese e tenuto conto del livello degli attuali tassi di interesse nel mercato”.

Secondo la Regione, è proprio alla luce di questa considerazione che, per consentire una rappresentazione più attendibile nel bilancio 2015, è stata sfruttata una esplicita previsione contrattuale che stabilisce che una eventuale revisione del tasso di remunerazione del finanziamento possa avvenire mediante scambio di corrispondenza tra le parti, nell'ambito delle eventuali direttive della Giunta regionale. Su esplicita richiesta formulata dalla società di trasformare da variabile a fisso il tasso di interesse previsto al fine di dare certezza alla remunerazione finanziaria prospettica dell'operazione, la Regione ha deciso di accogliere la proposta presentata e stabilire il nuovo tasso fisso allo 0,3 per cento, consentendo quindi di determinare quale sia la remunerazione spettante per la restante durata contrattuale e conseguentemente l'ammontare dei costi di gestione sostenuti che possono trovare copertura in quella fino alla scadenza dei finanziamenti. Di tale nuova pattuizione la società ha tenuto conto nella predisposizione del bilancio di esercizio 2015, che dunque appare più attendibile anche sotto il profilo della quantificazione delle poste di bilancio afferenti al finanziamento soci⁶.

⁵ Nota Regione Toscana 18 luglio 2016 prot. n.295116/B.80.10 (Sezione regionale controllo Toscana prot. n. 4382/2016).

⁶ Nota Regione Toscana 18 luglio 2016 prot. n. 295116/B.80.10 (Sezione regionale controllo Toscana prot. n. 4382/2016).

In sede di contraddittorio, inoltre, nel corso dell'adunanza svoltasi in data 13 luglio 2016, i rappresentanti della Regione, con riferimento alla situazione Fidi Toscana hanno rappresentato quanto segue: “per il 2015 la situazione relativa alla contabilizzazione dei crediti verso la Regione è stata superata evidenziando una perdita di carattere straordinario nel bilancio Fidi pari a 9 milioni di euro (che si somma ad altre perdite di importi inferiori presenti nel medesimo bilancio)”⁷. I rappresentanti della Regione hanno inoltre confermato, quanto già comunicato in sede di controdeduzioni, e cioè che dal 2015 in poi, il tasso variabile del prestito è stato trasformato in tasso fisso ed il contratto rivisto per evitare che si ripresentino negli anni prossimi problemi analoghi a quelli segnalati dalla Sezione. Emerge in ogni caso che il rendiconto 2015 da pochi giorni approvato da Fidi Toscana registra una perdita di circa 13,8 milioni, di cui circa 9 proprio in considerazione della svalutazioni attuate, dando quindi evidenza contabile ai timori avanzati dalla Sezione.

Si riscontra una diffusa difficoltà nella lettura delle scritture contabili delle società partecipate. E' frequente l'utilizzo di partite e regolazioni, cessioni e riacquisizioni di immobili, tra società controllanti e società controllate (ovvero partecipate di secondo livello) che sembrano caratterizzate da ridimensionare l'effettiva criticità finanziaria.

Si fanno in questa sede di sintesi solo due ulteriori esempi.

Nel 2013, l'Interporto Toscano Vespucci s.p.a. aveva riportato un risultato economico negativo per 5,2 milioni; la situazione dell'azienda appariva fortemente critica; alla flessione dei ricavi si accompagnava anche l'aumento dei costi, aggravati da accantonamenti per rischi per 1,8 milioni e da svalutazione crediti per 1,4 milioni. La struttura finanziaria appariva squilibrata; si coprivano investimenti con fonti di finanziamento a breve; gli

⁷ Fonte: verbale del contraddittorio del giorno 13 luglio 2016.

oneri finanziari incidevano negativamente sul risultato di esercizio per circa 2,5 milioni nel triennio 2011-2013.

Nel 2013, per far fronte a tali criticità, la società deliberò un aumento di capitale sociale per 18 milioni, ma il capitale venne sottoscritto solo per 10,5 milioni. La Regione Toscana ha aumentato la propria quota di partecipazione nella compagine sociale esercitando il proprio diritto di opzione, sottoscrivendo un aumento di capitale per 3,2 milioni. La società risulta così avere un capitale sociale di 22,45 milioni e la Regione detiene una quota di 5,2 milioni, pari al 23,56 per cento del capitale sociale.

Dai dati di bilancio 2014 emerge che la situazione economica e finanziaria della società è ancor più critica degli anni precedenti.

Il bilancio di esercizio, chiuso al 31/12/2014, riporta un risultato economico negativo pari ad euro 0,399 milioni. Va tuttavia evidenziato che le perdite sarebbero state molto più consistenti se la società non avesse rilevato componenti straordinari di reddito. In particolare la società ha potuto contabilizzare 5,1 milioni nella voce “altri ricavi e proventi”, in particolare una plusvalenza di 2,1 milioni relativa alla vendita di un terreno e 1,3 milioni per proventi straordinari, questi ultimi relativi alla contabilizzazione di una sopravvenienza attiva derivante dal mancato utilizzo del fondo cause e contenziosi.

Si deve inoltre evidenziare come i ricavi hanno subito una riduzione di 0,484 milioni (-11 per cento) sia per la riduzione dei canoni concessi, sia per la risoluzione di contratti di locazione per morosità, sia soprattutto per la difficoltà nel trovare nuovi affittuari. In positivo, va evidenziata una diminuzione dei costi di produzione più marcata rispetto alla flessione dei ricavi (-23 per cento rispetto al 2013).

Dalla relazione degli amministratori sul bilancio 2014, si rileva che l'aumento del capitale sociale non ha determinato l'auspicato riequilibrio economico e finanziario della società.

L'assetto finanziario della società presenta un persistente squilibrio, anche per i deludenti risultati delle dismissioni del patrimonio immobiliare dai quali si attendeva una riduzione complessiva dell'indebitamento. Le dismissioni sono state inferiori alle attese e si sono concluse vendite per importi insufficienti a ridurre la massa debitoria.

L'indebitamento appare infatti il principale problema per gli equilibri della società se si pensa che gli oneri finanziari sono la voce più rilevante di costo, assorbendo il 60 per cento dei ricavi. Gli oneri finanziari nel 2014 sono stati pari a 2,2 milioni di euro, in leggero calo rispetto al 2013 (2,4 milioni) anche rispetto al 2012 quando risultavano essere 2,5 milioni.

La società ha debiti verso il sistema bancario per 60,5 milioni, di cui 7,575 milioni con scadenza entro i 12 mesi, 34,877 milioni con scadenza oltre i 12 mesi ma entro i cinque anni e 18,1 milioni oltre i cinque anni. Quindi sulla società grava un debito con scadenza entro l'anno pari al 12 per cento circa del totale; per il 70 per cento con scadenza entro cinque anni. La società non sembra aver risorse sufficienti per farvi fronte.

La situazione di criticità e tensione della struttura finanziaria emerge con evidenza dall'analisi della situazione debitoria con scadenza a breve, infatti i debiti complessivi verso banche, fornitori, tributari, previdenziali e altri con scadenza entro 12 mesi ammontano a 11,3 milioni; mentre il valore complessivo dell'attivo circolante, crediti verso clienti e altri con analoga scadenza è pari solo a 4,6 milioni e le disponibilità liquide ammontano solo a 0,384 milioni. La società non sembra, al momento, avere risorse liquide sufficienti per adempiere alle proprie obbligazioni.

In generale si può affermare che dall'analisi dai dati di bilancio delle società partecipate, direttamente o indirettamente, dalla Regione Toscana operanti nel settore fieristico emerge che il settore è in crisi strutturale ormai da tempo.

Per fare solo un esempio, la società Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., ha chiuso l'esercizio 2014 con una perdita di 0,7 milioni, mentre il 2013 si era chiuso con una perdita di 2,8 milioni. In realtà la perdita conseguita è pari a 1,03 milioni, ma la società ha differito il pagamento di 308.840 di imposte del tutto "ottimisticamente" in relazione a "presupposti attendibili futuri redditi"⁸. Nel febbraio 2014 è stato nominato un nuovo Presidente del consiglio di amministrazione a cui è stato affidato il mandato di sottoporre all'assemblea dei soci un piano di per risanare la pesante situazione debitoria e per proporre un nuovo piano industriale finalizzato a raggiungere l'equilibrio di bilancio. Pesano sui risultati di Arezzo Fiere e C. le incertezze legate all'entrata in funzione del nuovo "Centro affari" il quale, nonostante la conclusione dei lavori nel 2013, non è mai entrato completamente in funzione. Nel 2015 per il completamento e la messa in funzione degli investimenti già realizzati e la messa a norma di alcune porzioni del complesso fieristico Arezzo Fiere e C, ha deliberato di aumentare il capitale sociale di 3,2 milioni di euro. La Regione Toscana non ha aderito a tale aumento di capitale.

Dai dati di bilancio risulta che il valore della produzione nell'ultimo triennio si sia sempre attestato al di sotto dei costi di produzione.

La situazione finanziaria della società è fortemente critica. I debiti a breve scadenza ammontano a 5.514.686 di euro e la società non ha le risorse per far fronte a tali pagamenti, nonostante nei primi mesi del 2014 i soci abbiano provveduto ai versamenti in conto capitale per euro 2,6 milioni.

Le agenzie regionali

La Regione Toscana è dotata di 14 organismi ed enti strumentali dei quali si avvale in diversi settori per perseguire finalità in ogni caso strettamente connesse con le finalità istituzionali. La Relazione ha sottoposto a una prima

⁸ Relazione del revisore unico al bilancio chiuso al 31/12/2014 di Arezzo Fiera e Congressi s.r.l., pag.3.

valutazione aggregata e comparata sia le dotazioni e i trasferimenti finanziari verso questi enti ed agenzie, sia i costi di funzionamento e quelli in particolare per il personale che, in controtendenza con la regione, appaiono in aumento per almeno la metà degli enti. Sulla base di uno spunto tratto da Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, si osserva il complesso di risorse trasferite a queste agenzie dall'amministrazione regionale 258 milioni circa, ai quali vanno aggiunti i 119 milioni trasferiti dal bilancio della sanità, per un totale di 377 milioni. E' quindi una realtà finanziaria che merita certamente un approfondimento che la Sezione si riserva di fare.

L'attività di coordinamento e controllo degli enti strumentali di cui si avvale la Regione, come si è visto, è incentrata su un articolato sistema di indirizzi e direttive, a vari livelli, che trovano particolare incisività nelle verifiche strategiche condotte al momento dell'approvazione dei bilanci.

A tale sistema, non sembra corrispondere, tuttavia, un'azione altrettanto incisiva sul piano delle verifiche di regolarità della gestione amministrativa, che, per loro natura, non possono riguardare i documenti di bilancio, in funzione dei necessari e costanti obiettivi che occorre mantenere per la razionalizzazione e il contenimento delle spese. Del resto, appare piuttosto singolare che la Regione non abbia attivato il controllo di regolarità amministrativo contabile anche con riferimento a questi enti che sono, in buona sostanza, apparati amministrativi della Regione stessa.

A tale scopo, è certamente necessario migliorare l'attività di vigilanza e controllo posta in essere dalla Regione sul complessivo funzionamento degli enti.

L'allineamento dei diversi sistemi contabili, adottati fino a tutto il 2013, disposti dalle norme e dalle direttive regionali, costituisce sicuramente un risultato rilevante, che si rafforzerà con l'applicazione a regime dei sistemi armonizzati, ma, che, tuttavia, dovrà essere ulteriormente implementato, sul

piano del controllo dell'azione amministrativa, soprattutto al fine di garantire la stabilità dei risultati ottenuti negli obiettivi di lungo termine.

Non sono da trascurare, infine, le valutazioni che emergono anche a livello nazionale sulla economicità degli apparati strumentali di cui si avvalgono le amministrazioni regionali, le quali, peraltro, nell'attuale contesto, dovranno farsi carico anche del personale provinciale, e che inducono a riflettere proprio sugli obiettivi di lungo termine. Appare evidente dalla mole dei trasferimenti a questi soggetti che si tratta quasi di una "amministrazione nell'amministrazione" con ricadute significative sulla spesa regionale e senza che sia stata ancora affrontata una complessiva riforma della governance.

Il finanziamento delle politiche di coesione. I fondi europei e il fondo sviluppo e coesione

Il 2015 è stato un anno cruciale per l'attuazione delle politiche di coesione co-finanziate con i fondi europei, stante la sovrapposizione di due cicli di programmazione (uno in chiusura e uno in avvio), l'accelerazione determinata dalla scadenza, a fine dicembre, del termine ultimo per effettuare spesa rendicontabile a valere sul bilancio europeo e la definizione di un nuovo assetto di governance regionale, per quanto riguarda sia il presidio di coordinamento che le strutture di gestione dei fondi.

La dotazione finanziaria complessiva della programmazione 2007-2013 ammontava a 3.285,1 milioni. In un contesto di generale contrazione degli investimenti pubblici, tali risorse hanno rappresentato negli ultimi anni la fonte principale di finanziamento della spesa di sviluppo, e il loro pieno utilizzo è stato ritenuto essenziale dalla Regione, così che la tempestiva attivazione della quota di co-finanziamento regionale è stata sempre assicurata in modo prioritario, nonostante i vincoli imposti alla spesa dalle manovre nazionali di correzione dei conti pubblici.

Stante la regola europea cd. “n+2” (che comporta la perdita delle risorse non utilizzate nei due anni successivi all’impegno), la data del 31 dicembre 2015 costituiva il termine finale per effettuare pagamenti rendicontabili alla Commissione (mentre il termine per la rendicontazione finale è invece fissato al 31 marzo 2017).

L’attuazione finanziaria dei programmi al 31 dicembre 2015 mostra risultati positivi in termini di capacità di impegno e di efficienza attuativa. Fermo restando che il consuntivo finale della spesa certificata sarà noto soltanto nel marzo 2017, il dato più significativo per ora è l’incremento dei pagamenti cumulati che, per il FESR e il FEASR a fine 2015, hanno superato il 100 per cento della dotazione finanziaria (e si avvicinano al 100 per cento per il FSE), rendendo credibile una previsione di pieno assorbimento delle risorse europee.

Al 31.12.2015, la spesa certificata in Toscana per il FESR ed il FSE era pari rispettivamente all’88,78 per cento e al 90,47 per cento della dotazione totale dei rispettivi Programmi. Nel confronto con le altre realtà regionali, la Toscana si colloca, anche per l’anno 2015, non solo al di sopra del valore medio nazionale per entrambi i Fondi (rispettivamente 77,81 per cento e 88,56 per cento), ma anche al di sopra dei valori delle sole regioni “competitività”, che presentano una media di realizzazioni pari rispettivamente all’87,80 (FESR) e all’87,66 per cento (FSE).

La quota di impegni in overbooking è notevole, soprattutto per il FESR (e soprattutto per i progetti di Ingegneria finanziaria in favore delle imprese). Si tratta di un “parco progetti” superiore al programmato, che garantisce le amministrazioni dalla perdita di contributi nell’eventualità che qualche progetto finanziato venga reputato in tutto o in parte ineleggibile in sede di rendicontazione (sarà possibile infatti sostituirlo con progetti in overbooking).

I buoni risultati sono anche dovuti ad un continuo sforzo di riprogrammazione delle risorse. Per il solo FESR, esistono 25 versioni dei documenti di programmazione, che hanno consentito di spostare risorse tra assi prioritari o anche all'interno di uno stesso asse in funzione dei progressi realizzati e della capacità effettiva di tiraggio delle risorse.

L'attività di riprogrammazione è proseguita anche a ridosso della chiusura. L'ultima modifica del POR FESR 2007-2013 risale al dicembre 2015.

Con riferimento proprio al FESR, vanno tuttavia segnalati taluni profili critici, che riguardano soprattutto le difficoltà attuative di alcuni progetti infrastrutturali, particolarmente quelli di grandi dimensioni, che non hanno rispettato le scadenze inizialmente concordate con la Commissione. Ci si riferisce ai due Grandi Progetti Tramvia di Firenze e People Mover di Pisa (di importo superiore ai 50 milioni di euro), nonché al progetto relativo al Nodo di Interconnessione di Livorno. Per essi sono state studiate soluzioni flessibili che hanno consentito di "salvare" il contributo europeo, rinviando la messa in funzione al 2019 (ma tutto quello che non è stato realizzato al 31.12.2015 resterà a carico del beneficiario). I progetti Tramvia di Firenze e Nodo di Livorno hanno rendicontato la totalità delle spese ammissibili (che sono ovviamente solo una parte del valore dell'intera opera), mentre il progetto People Mover ha presentato una quota di spesa non rendicontabile (perché effettuata oltre la data limite) di circa 20 milioni.

Il valore medio dell'investimento per singola operazione finanziata, calcolato escludendo le operazioni finanziate sulle linee degli strumenti di ingegneria finanziaria e i 3 progetti di ingente valore economico (People Mover, RFI, Tramvia) è pari a 319.737,06 euro.

Il tasso di mortalità dei progetti è stato del 12 per cento nel 2015, ma ha raggiunto anche il 30 per cento nel settore agricolo. Le revoche sono riconducibili soprattutto a rinuncia da parte del beneficiario (per gli scarsi margini di liquidità delle imprese e la conseguente minore propensione agli

investimenti), ovvero al mancato avvio o alla mancata ultimazione dei lavori nei termini previsti (anche per fenomeni patologici, quali messa in liquidazione, fallimenti o procedure concorsuali).

La unitarietà della programmazione del FESR e del FAS (con bandi unici multi-fondo) ha consentito di “spondare” presso il FAS interventi che, per la dilatazione dei tempi di realizzazione, non potessero essere rendicontati sui fondi europei. A differenza delle risorse europee, infatti, le risorse FAS non erano soggette alla regola del disimpegno automatico e quindi consentivano una maggiore flessibilità sul piano temporale.

Inversamente, si sono potuti spostare sulla programmazione europea alcuni interventi FAS, deprogrammati a seguito dei tagli di risorse statali che hanno progressivamente definanziato il Fondo. Il piano finanziario del FAS, in origine dotato di oltre 750 milioni, si è infatti ridotto a poco più di 500 milioni, e il livello di attuazioni ha raggiunto la soglia del 69 per cento (fra queste, figura la riconversione del Polo industriale di Piombino). Val la pena di ricordare che tale scambio tra programmi non si potrà più proporre per il nuovo ciclo di programmazione, che ha invece una governance accentrata presso la Presidenza del Consiglio.

Quanto alla programmazione del nuovo ciclo 2014-2020, le risorse complessivamente stanziati ammontano a circa 2,7 miliardi di euro. I nuovi POR toscani sono stati adottati tra febbraio e maggio 2015. Il 2015 rappresenta pertanto il primo anno di attuazione “reale”, mentre il 2014 aveva visto un avvio in anticipazione, con risorse regionali, delle azioni da incentivare prioritariamente (gli investimenti in ricerca e sviluppo; il sostegno alle imprese di minori dimensioni; le dinamiche espansive del turismo; la realizzazione di infrastrutture per la banda ultra larga; le azioni di sostegno ai giovani).

La nuova programmazione è caratterizzata dalla concentrazione dei fondi in poche priorità chiave dotate di obiettivi misurabili e dal rafforzamento della capacità amministrativa.

In esecuzione del Piano di rafforzamento amministrativo adottato dalla Regione a fine 2014, sono state introdotte semplificazioni procedurali (come il modello di “bando standard”, o l’applicazione di costi standard e di costi generali forfettizzati), per ridurre la complessità delle verifiche e i tempi di attesa. In termini di procedure, l’obiettivo temporale di espletamento delle pratiche (attuazione, controllo e rendicontazione) è stato fissato in 120 giorni tendenziali, ciò che rappresenterebbe un sensibile miglioramento rispetto ad una media effettiva che poteva arrivare fino a 330 giorni per alcune linee di intervento del FSE e fino a 297 giorni per le linee di intervento del FESR.

Un’ulteriore misura di trasparenza ha riguardato l’informazione preventiva ai potenziali beneficiari in merito alle future opportunità di finanziamento aperte dai POR. Le tempistiche di apertura dei bandi regionali e di raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali dei programmi operativi vengono ormai rese note mediante un cronoprogramma annuale.

Sono pure in corso di svolgimento attività di qualificazione e stabilizzazione degli organici regionali, nonché attività di adeguamento e sviluppo dei sistemi informatici di gestione (anche in termini di interoperabilità con altri sistemi, quali il sistema Mef-Igrue e il sistema di gestione dei pagamenti di Sviluppo Toscana).

Il rafforzamento della capacità amministrativa si interseca con il recente riassetto della struttura organizzativa regionale.

L’attuale sistema (in cui tutte le autorità di gestione dei POR sono confluite nella d.g. della Giunta, ad eccezione dell’agricoltura, e così pure la posizione organizzativa “Coordinamento delle politiche comunitarie”) è orientato ad attuare un coordinamento più forte rispetto al passato, e più

unitario, oltre che a consentire un più efficace e costante monitoraggio delle rispettive attività ed una maggiore trasparenza gestionale.

INDICE GENERALE RELAZIONE

DELIBERAZIONE

NOTA INTRODUTTIVA

RELAZIONE

CAPITOLO I - IL BILANCIO E L'INDEBITAMENTO NELL'ECONOMIA REGIONALE

1. Il contesto macroeconomico nazionale
2. Il quadro economico regionale
3. L'indebitamento nel territorio toscano
 - 3.1. L'indebitamento regionale: inquadramento normativo
 - 3.2. Le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013 e l'evoluzione del contesto nel 2015
 - 3.3. Il debito delle Regioni e degli Enti locali

CAPITOLO II - I VINCOLI DELLA FINANZA PUBBLICA SULL'ENTRATA E SULLA SPESA

1. I vincoli di finanza pubblica generale sul comparto regionale. Il contributo richiesto alla Regione Toscana nell'esercizio 2015.
2. La riduzione delle entrate derivanti da trasferimenti statali nei dati del consuntivo 2015
 - 2.1. Gli accertamenti per entrate libere (correnti).
 - 2.2. Gli accertamenti per entrate vincolate. Le ricadute dei tagli sulle strategie regionali
3. Il pareggio di bilancio
 - 3.1. Le procedure regionali di monitoraggio dei saldi
 - 3.2. La certificazione del pareggio per il 2015
4. Le misure di adattamento della finanza regionale
 - 4.1. Il contenimento della spesa di funzionamento. La riorganizzazione del servizio sanitario
 - 4.2. L'utilizzo della leva fiscale. La compartecipazione degli assistiti alla spesa sanitaria

CAPITOLO III - L'ATTUAZIONE DELL'ARMONIZZAZIONE CONTABILE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

1. L'attuazione dell'armonizzazione in Toscana
 - 1.1. L'armonizzazione dei sistemi contabili
 - 1.2. L'attuazione dell'armonizzazione da parte della Regione Toscana
2. Il riaccertamento straordinario dei residui
 - 2.1. I principi contabili armonizzati introdotti dal d.lgs. 118/2011
 - 2.2. La definizione del fondo pluriennale vincolato all'1/01/2015
 - 2.3. Il risultato di amministrazione rideterminato all'1/1/2015
 - 2.4. Il fondo crediti di dubbia esigibilità
3. Il quadro d'insieme - I risultati finali
 - 3.1. I risultati della gestione di competenza

- 3.2. Gli equilibri della gestione di cassa
- 3.3. Il risultato di amministrazione, i fondi vincolati e il disavanzo sostanziale
- 3.4. I saldi del rendiconto regionale
- 4. Le entrate
 - 4.1. Introduzione
 - 4.2. I dati complessivi del 2015
 - 4.3. Le entrate tributarie
 - 4.4. Gli andamenti generali nel quinquennio 2011-2015
 - 4.5. L'indebitamento regionale negli equilibri finanziari
 - 4.5.1 Gli impegni derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati
 - 4.5.2 Le anticipazioni di cassa
- 5. Gli andamenti generali della spesa
 - 5.1. Gli andamenti della spesa nel quinquennio
 - 5.1.1 Gli andamenti della spesa corrente
 - 5.1.2 Gli andamenti della spesa per investimento
- 6. La gestione dei residui
 - 6.1. Il riaccertamento ordinario dei residui
 - 6.2. Le risultanze del riaccertamento ordinario
 - 6.2.1. Le cancellazioni per insussistenza di residui attivi e passivi
 - 6.2.2. Il fondo pluriennale vincolato rideterminato al 31/12/2015
 - 6.2.3. La rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità a seguito del riaccertamento ordinario
 - 6.3. La gestione complessiva dei residui
 - 6.3.1. I residui perenti
- 7. I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo
 - 7.1. Introduzione
 - 7.2. Principali elementi del bilancio di previsione
 - 7.3. Le variazioni e le previsioni di bilancio definitive
 - 7.4. Gli equilibri di bilancio e i risultati della gestione

CAPITOLO IV - LE POLITICHE REGIONALI

- 1. Le riforme indotte dalla legislazione statale
- 2. Leggi di riforma settoriale
- 3. La rappresentazione delle politiche e i principi di armonizzazione del bilancio dettati dal d.lgs. n. 118/2011

CAPITOLO IV.1 - APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE DELLA SALUTE

- 1. La riforma del sistema sanitario
 - 1.1. La programmazione
 - 1.2. Ulteriori elementi di novità
 - 1.2.1. Nuovi aspetti finanziari
 - 1.2.2. Strutture regionali di governo clinico
 - 1.2.3. Formazione sanitaria
 - 1.2.4. Organizzazione
 - 1.2.5. Dipartimento della prevenzione
 - 1.2.6. I dipartimenti delle aziende sanitarie locali
 - 1.2.7. Conclusioni
- 2. La programmazione sanitaria
- 3. Analisi della spesa sulla politica sanitaria. Gli andamenti nel quinquennio
- 4. La gestione sanitaria accentrata (G.S.A.)
- 5. La spesa farmaceutica
 - 5.1. Il pay back farmaceutico
- 6. La situazione dei pagamenti ai fornitori.
- 7. Le Case della salute
- 8. I soggetti attuatori nel comparto sanitario
- 9. L'Ente di Supporto tecnico-amministrativo regionale (E.S.T.A.R.)
 - 9.1. La struttura organizzativa e il personale
 - 9.2. I dati di bilancio
 - 9.3. L'acquisto di farmaci

- 9.4. L'attività contrattuale di Estar
- 10. Gli investimenti in sanità
- 10.1. La nuova programmazione degli investimenti sanitari
- 10.2. I Piani degli investimenti 2015-2017 delle Aziende sanitarie

CAPITOLO IV.2 - APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE DEL TERRITORIO

- 1. Premessa
- 2. I dati di rendiconto
- 2.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel triennio 2013-2015
- 2.2. La gestione del territorio nel bilancio armonizzato
- 3. Il Piano Regionale Integrato Infrastrutture e Mobilità e le principali azioni di intervento
- 3.1. Il trasporto pubblico locale
 - 3.1.1. Il trasporto su gomma
 - 3.1.2. Il trasporto su ferro
 - 3.1.3. La viabilità

CAPITOLO IV.3 APPROFONDIMENTI SULLE POLITICHE AMBIENTALI

- 1. I dati del rendiconto
- 1.1. Le risultanze contabili per funzioni obiettivo in serie storica nel triennio 2013-2015
- 1.2. La gestione dell'ambiente nel bilancio armonizzato
- 2. Lo stato attuale dell'affidamento ai gestori dei servizi
- 2.1. ATO Toscana Sud
- 2.2. ATO Toscana Centro
- 2.3. ATO Toscana Costa
- 3. I principali atti della Giunta in materia di rifiuti

CAPITOLO IV.4 - IL FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE DI COESIONE. I FONDI EUROPEI E IL FONDO SVILUPPO E COESIONE

- 1. L'avanzamento complessivo della programmazione 2007-2013 in Toscana. Il raffronto con il contesto nazionale
- 2. L'avvio della programmazione 2014-2020
- 3. Il FESR
- 3.1. La nuova programmazione FESR 2014-2020
- 4. Il FSE
- 4.1. La nuova programmazione FSE 2014-2020
- 5. Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)
- 6. Il FEASR
- 6.1. La nuova programmazione FEASR 2014-2020
- 7. Il Programma Garanzia Giovani (2014-2015)

CAPITOLO V - L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

- 1. Premessa
- 2. Opere pubbliche e lavori: programmazione, attuazione, attività contrattuale 2015 e pregressa
- 3. Forniture di beni e servizi: programmazione, attuazione, attività contrattuale 2015 e attività pregressa
- 3.1. Forniture di beni e servizi non oggetto di programmazione
- 3.2. L'attività contrattuale pregressa
- 3.3. Gli incarichi esterni ex art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001
- 4. La Regione Toscana quale soggetto aggregatore
- 5. L'attività contrattuale del Consiglio regionale
- 5.1. I lavori pubblici.
- 5.2. Le forniture di beni e servizi
- 6. L'attività contrattuale degli enti dipendenti e delle società partecipate
- 7. Il piano di prevenzione e della corruzione e il programma triennale della trasparenza e integrità 2015-2017
- 8. Conclusioni

CAPITOLO VI - IL CONTO DEL PATRIMONIO

1. Premessa
2. I contenuti del conto
3. Attività
 - 3.1. Attività finanziarie
 - 3.2. Beni mobili ed immobili
 - 3.2.1. La gestione dei beni mobili e immobili
 - 3.2.2. Le alienazioni dei beni immobili
 - 3.2.3. Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare
 - 3.3. Attività diverse
4. Passività
 - 4.1. Passività finanziarie
 - 4.2. Passività diverse

CAPITOLO VII - PROFILI ORGANIZZATIVI E PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

CAPITOLO VII.1 - L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

1. Introduzione
2. L'evoluzione dell'organizzazione dell'apparato amministrativo toscano
 - 2.1. La nuova struttura organizzativa della Giunta regionale
 - 2.1.1. L'agenzia di informazione
 - 2.1.2. Le strutture di supporto agli organi di governo della Giunta
 - 2.1.3. Ridefinizione della dotazione organica della struttura operativa consiliare
 - 2.1.4. Gli ultimi interventi in tema di organizzazione
 - 2.2. L'impatto del personale proveniente dalle province
 - 2.3. Considerazioni sul nuovo assetto organizzativo
3. La nuova organizzazione nel bilancio regionale

CAPITOLO VII.2 - IL PERSONALE REGIONALE

1. L'evoluzione del quadro normativo
2. Politiche di contenimento della spesa del personale regionale nel triennio 2013-2015: analisi dei risultati
 - 2.1. L'obbligo di riduzione della spesa di personale
 - 2.2. I vincoli assunzionali
 - 2.3. La spesa di personale a tempo determinato e per altre forme di lavoro flessibile
 - 2.4. Spese per studi e incarichi di consulenza
3. Il costo del personale
 - 3.1. La contrattazione integrativa per l'anno 2015 e la verifica del rispetto dei limiti di crescita dei fondi unici del personale regionale

CAPITOLO VII.3 - LE AGENZIE REGIONALI

1. Premessa
2. La governance degli enti regionali
 - 2.1. Le norme regionali per il contenimento delle spese
 - 2.2. Gli indirizzi e le direttive della Giunta
3. Il risultato di esercizio e i contributi finanziari regionali
4. La riorganizzazione delle strutture
 - 4.1. Le nuove dotazioni organiche
5. Il costo del personale
 - 5.1. L'amministrazione regionale nel suo complesso
6. Le spese per incarichi di studio e consulenza
7. L'Ente Parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli
 - 7.1. Il piano di rientro del Parco
8. L'Autorità portuale regionale
9. Considerazioni conclusive

CAPITOLO VII.4 - LE SOCIETA' PARTECIPATE

1. La normativa in tema di società partecipate
 - 1.1. Il ruolo delle sezioni regionali di controllo previsto dalle norme in tema di società partecipate
 - 1.2. La normativa regionale

2. Le partecipazioni regionali nel rendiconto della Regione Toscana
 - 2.1. La composizione del portafoglio delle partecipazioni
 - 2.2. Le partecipazioni azionarie
 - 2.3. Il personale delle società
3. Il piano di razionalizzazione delle società partecipate dalla Regione Toscana
 - 3.1. Concetto di partecipazione strategica e classificazione delle partecipazioni regionali
 - 3.1.1. Le partecipazioni strategiche
 - 3.1.2. Le partecipazioni strategiche in situazione di squilibrio economico e finanziario
 - 3.1.3. Le partecipazioni non strategiche da dismettere per disposizione normativa
 - 3.1.4. Le società non strategiche da dismettere o da liquidare
 - 3.1.5. La relazione sui risultati conseguiti dal piano di razionalizzazione
4. I risultati della gestione delle società partecipate dalla Regione
 - 4.1. I risultati di gestione delle società partecipate dalla Regione operanti nel settore creditizio
 - 4.2. I risultati economici delle partecipate regionali operanti nel settore delle infrastrutture
 - 4.3. I risultati di gestione delle società partecipate dalla Regione operanti nel settore Fieristico
 - 4.4. I risultati economici delle società partecipate operanti nel settore termale
 - 4.5. I trasferimenti alle società partecipate

