



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2016**

DOCUMENTO DI SINTESI

LUGLIO 2017



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2016**

DOCUMENTO DI SINTESI

LUGLIO 2017

Hanno collaborato:

Valeria Caroli, Simona Croppi, Claudio Felli, Susanna Fornaciari, Angela Rossella Foti, Mariapaola Galasso, Vincenzo Ignesti, Barbara Innocenti, Mariano Palumbo, Valentina Prudente, Anna Maria Pulcini;

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

INDICE GENERALE

	Pag.
SINTESI DELLA RELAZIONE	9
INDICE GENERALE	62

DOCUMENTO DI SINTESI

1. PREMESSA

Il giudizio di parificazione sui bilanci regionali da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti venne, come noto, istituito nell'ottobre del 2012 quale elemento centrale del nuovo sistema di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto ai parametri finanziari previsti dai trattati europei e a corredo delle profonde modifiche della Costituzione, in materia di pareggio di bilancio e restrizione del ricorso al debito.

Tra l'altro, l'art. 1 comma 3 del decreto legge n. 174/2012 prevede che le sezioni regionali della Corte dei conti verifichino l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma della Costituzione e quindi dell'art. 10 della legge n. 243/2012 che ne definisce l'applicazione a regioni ed enti locali; verifica la sostenibilità dell'indebitamento; attesta *l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*. La legge attribuisce espressamente alla Corte il compito di suggerire e ipotizzare “misure di correzione e interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio di bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa”.

La Corte costituzionale, successivamente, con la sentenza n. 39/2014 nell'escludere dal testo normativo originario la possibilità da parte della Corte dei conti di adire a provvedimenti inibitori di preclusione di spesa in caso di mancanza di copertura, confermava tuttavia che l'oggetto specifico del giudizio di parifica e della relazione allegata è “la segnalazione delle disfunzioni eventualmente rilevate dalle sezioni regionali di controllo”, specificando la natura “di controllo preventivo sugli atti (che si conclude con il giudizio di parificazione).

Dopo cinque anni di applicazione, il giudizio di parifica è diventato, in tutte le Regioni d'Italia, il momento più alto e significativo del ciclo di controllo annuale della Corte, la quale ha sviluppato una intensa e variegata esperienza giurisprudenziale, con numerosi casi di deferimento alla Corte costituzionale (da ultimo quello che ha condotto alla sentenza n. 89/2017 su iniziativa della sezione di controllo per l'Abruzzo). Tale imponente azione di controllo, tra l'altro, ha prodotto nel corso del 2016 rideterminazioni di disavanzi non precedentemente identificati per 2,3 miliardi di euro, ma che diventerebbero ben di più qualora si chiarisse la rideterminazione dei disavanzi di Piemonte e della Basilicata (che nel 2016 ha registrato l'unico caso di diniego della parifica). Tale emersione di indebitamento non precedentemente noto è in fondo un risultato diretto dell'azione del controllo a beneficio

della comunità, in quanto evita l'utilizzo di risorse inesistenti per nuova spesa, con conseguente distruzione di risorse pubbliche.

Nel corso del 2016 La Corte dei conti ha effettuato 21 giudizi di parificazione dalle competenti Sezioni regionali di controllo. Per 2 regioni (Abruzzo e Campania), il giudizio ha riguardato il rendiconto 2013; per i restanti enti (17 regioni e 2 province autonome), oggetto di giudizio è stato il rendiconto 2015; per la Valle d'Aosta non è previsto il giudizio di parifica.

Su un totale di 21 regioni esaminate nel corso del 2016 (di cui due con riferimento al rendiconto 2013 e le restanti 19, comprensive delle Province autonome, in relazione al rendiconto 2015), le regioni che sono destinatarie di un giudizio di parifica completa ammontano a 9 tra cui la Toscana. Ulteriori 11 enti sono caratterizzate da un giudizio di parificazione parziale, ovvero con l'esclusione di specifici aspetti del rendiconto, gravati da particolari criticità. Infine, una regione (la Basilicata) ha visto la mancata parificazione del suo rendiconto, a causa della presenza di rilievi ritenuti talmente gravi da inficiare a cascata il complessivo sistema di bilancio contenuto nel rendiconto, in termini di veridicità e sostenibilità degli equilibri.

Le due regioni (Abruzzo e Campania) sottoposte nel corso del 2016 al giudizio di parifica sul rendiconto 2013, anziché sul rendiconto 2015 manifestavano nel rendiconto esaminato in sede di parificazione un risultato di amministrazione formale positivo, che tuttavia non appariva sufficiente a finanziare l'ammontare complessivo dei vincoli presenti, generando un disavanzo effettivo pari rispettivamente a -538.201.472 euro per l'Abruzzo ed a -1.486.962.298 euro per la Campania. Per entrambe le regioni, inoltre, le Sezioni hanno provveduto ad una nuova quantificazione del risultato effettivo, a seguito della rideterminazione delle poste complessivamente da vincolare. Per quanto riguarda l'Abruzzo, il risultato effettivo si rimodula in -712.210.472 euro, a causa del mancato accantonamento del fondo per anticipazioni di liquidità per 174.009.000 euro, quale anticipazione di liquidità chiesta ed ottenuta dalla Regione ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 35/2013 e non sterilizzata. La Sezione specifica che il risultato di amministrazione della regione risulta comunque non attendibile, oltre che per la mancata sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità, anche per specifiche poste contabili (residui, economie vincolate) non correttamente determinate.

Nell'ambito del giudizio di parifica, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 81,

quarto comma (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), e dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, di una serie di disposizioni legislative regionali di competenza del 2013 e sospende il giudizio per le voci non parificate, incise dalle richiamate disposizioni.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 89/2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme per cui era stata sollevata la questione da parte della Corte dei conti. In particolare, la citata sentenza affronta due specifiche questioni: la gestione delle economie vincolate, in presenza di un risultato di amministrazione presunto dell'anno precedente e la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013. In merito alla prima questione, la Corte dichiara l'illegittimità degli articoli di legge contestati dalla Sezione per contrasto con l'art. 81 Cost., dal momento che consentono una spesa non coperta e non prevista da nessuna disposizione di legge vigente. Con riguardo al secondo aspetto, la Corte dichiara altresì illegittima l'utilizzazione dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 16 della legge regionale Abruzzo n. 20/2013, per contrasto con gli artt. 81 e 119, comma 6, Cost., dal momento che la censurata allocazione influisce sia sugli equilibri dei futuri bilanci, sia sul corretto calcolo dell'indebitamento regionale. In conclusione, la Corte costituzionale, in base al principio dell'equilibrio dinamico, richiama la Regione Abruzzo a "rideterminare il bilancio dell'esercizio 2013 in modo da accertare il risultato di amministrazione secondo canoni costituzionali corretti".

Anche la Campania ha visto una nuova quantificazione del risultato 2013 da parte della Sezione, con un peggioramento di 1.993.102.971 euro a causa della mancata contabilizzazione di ulteriori poste vincolate di pari importo.

Andando ad esaminare le risultanze del rendiconto 2015 per i restanti 19 enti, di cui 17 regioni e 2 province autonome, i dati mostrano come i risultati formali determinati dalle singole amministrazioni regionali presentino, per circa la metà degli enti, un segno negativo: Lazio (-2.028.012.576), Lombardia (-627.966.357), Piemonte (-2.077.807.641), Sardegna (-628.687.972), Sicilia (-418.754.461), Toscana (-620.723.175) e Veneto (-316.515.343).

L'ammontare cumulato dei risultati formali determinati complessivamente dagli enti a rendiconto 2015, senza quindi considerare le regioni Abruzzo e Campania, appare negativo per 285.817.581 euro. Questo dato, già di per sé critico in quanto espressione della difficoltà degli enti regionali a svolgere le proprie funzioni con le risorse a disposizione, risulta ancora più negativo se si considera il complesso dei vincoli ed accantonamenti che gravano sul risultato stesso. Infatti, l'ammontare dei vincoli totali a carico dei rendiconti 2015 ammonta

a più di 40 milioni (40.154.388.155 euro), con un conseguente disavanzo effettivo degli enti regionali di 40.440.205.735 euro al termine dell'esercizio 2015. Non sono ricompresi in tale somma i risultati 2015 di Abruzzo, Campania e Valle d'Aosta, che potrebbero in futuro aggravare, o comunque modificare, i valori analizzati.

Particolarmente ingenti appaiono i disavanzi sostanziali delle regioni Lazio (-10.867.539.234), Piemonte (-9.718.750.757) e Sicilia (-6.192.510.890). Il disavanzo di tali regioni è fortemente influenzato dalle modalità di gestione e contabilizzazione delle già menzionate anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013 e regolate dal successivo d.l. n. 179/2015, che hanno portato alla necessità di istituire un apposito vincolo nel risultato pari rispettivamente a 7.736 milioni, a 4.801 milioni ed a 2.667 milioni.

Segue la Regione Toscana, caratterizzata nel 2016 da un disavanzo effettivo di 3.503.928.057, dovuto solo in parte alla costituzione del fondo anticipazione di liquidità a seguito del d.l. n. 179/2015, che pesa per 659.434.006 euro, su un ammontare totale dei fondi vincolati ed accantonati a carico del risultato stesso di 2.883.204.882 euro. Piuttosto, l'aspetto che influenza l'elevato disavanzo è rappresentato dall'utilizzazione dell'istituto dei cosiddetti "mutui a pareggio". Quest'ultimo consiste nel finanziamento degli investimenti mediante autorizzazione all'assunzione di nuovo debito, che tuttavia non viene contratto nel corso dell'esercizio, a fronte di spese effettivamente erogate.

L'anno scorso, dunque, la Toscana, risultava essere la quarta regione, in termini di disavanzo sostanziale con il maggiore indebitamento a livello nazionale. Ad attenuare questo dato di per sé assai critico, può valere la considerazione che la genesi di tale disavanzo è in gran parte bilanciata da investimenti, anche importante, che in ogni caso sono stati realizzati e che quest'anno la Sezione ha deciso di iniziare a scrutinare, per ora sotto un profilo finanziario e di percorsi amministrativi.

Nel complesso, una delle principali cause dell'elevato ammontare di disavanzo effettivo delle regioni italiane nel 2016 era certamente rappresentata comunque dall'applicazione della disciplina introdotta dal d.l. n. 179/2015 in tema di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità. Infatti, l'avvenuta costituzione di un apposito fondo a presidio di tale tipologia di entrata, al fine di evitare che questa costituisca una nuova fonte di finanziamento, ha pesato per ben 19.134 milioni su un ammontare vincolato di 40.154 milioni nell'ambito dei bilanci 2015 redatti dalle regioni stesse.

Passando all'esame dei dati contabili rideterminati dalle Sezioni regionali di controllo, questi mostrano come in 6 casi le Sezioni abbiano verificato la non correttezza dei risultati

elaborati nel disegno di legge di approvazione del rendiconto. Nel dettaglio, oltre alle due regioni valutate sui risultati 2013 (Abruzzo e Campania), anche Basilicata, Liguria, Molise e Piemonte sono state destinatarie di apposite segnalazioni da parte delle competenti Sezioni, a causa della non corretta determinazione del risultato 2015.

Per quanto riguarda la Basilicata, la Sezione regionale ha proceduto alla non parifica del rendiconto 2015 a causa della presenza di numerose irregolarità rilevate in varie macro aree del bilancio, oltre che per il mancato adeguamento della Regione stessa alle misure correttive richieste sul precedente rendiconto 2014.

Come si è detto, la differenza complessiva derivante dalle rideterminazioni effettuate dalle Sezioni, rispetto ai risultati elaborati dalle amministrazioni regionali, ammonta a 2.302.637.707 euro di maggiore disavanzo, se si considerano tutte le 6 regioni per cui sono stati effettuati i ricalcoli. Analizzando invece le sole regioni i cui dati si riferiscono al 2015 (senza l'Abruzzo e la Campania) si rileva un maggiore disavanzo, quantificato dalle Sezioni, di 135.525.736 euro rispetto ai dati regionali. Tuttavia, tale valore sarebbe ben più elevato in presenza di una valutazione numerica sui risultati effettivi della Basilicata e del Piemonte, per il quale in questa sede si considerano solo le maggiori passività riferite al trasporto pubblico locale per 49 milioni, al netto delle ulteriori passività derivanti dall'errato riaccertamento straordinario dei residui.

2. Il disavanzo sostanziale di 3.024,76 milioni e il risultato finanziario a – 167 milioni

L'esercizio 2016 si chiude per la Regione Toscana con un risultato finanziario ancora una volta negativo come nel 2014 e nel 2015, pari a -167,08 milioni, anche se il risultato sarebbe positivo al netto del fondo pluriennale vincolato che infatti risulta essere di importo superiore al disavanzo (252,75 milioni). In ogni caso, il risultato finanziario migliora sia rispetto al 2014 che al 2015 (quando si attestò a ben 620,72 milioni).

Il risultato della gestione di competenza è negativo per soli 12,51 milioni, in netto miglioramento rispetto al risultato del 2015, anno in cui era negativo per 304,33 milioni. A fronte di minori accertamenti per 8.980,52 milioni, sussistono minori impegni per 8.968,01 milioni. La gestione residui, invece, è positiva per 229,72 milioni, grazie, soprattutto, a minori residui passivi per 266,23 milioni.

Come si è detto, 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. Infatti, il disavanzo finanziario di 167 milioni è da ascrivere principalmente alla gestione di competenza, con riguardo alla spesa in conto capitale ed alle risultanze delle contabilità speciali, che hanno generato uno squilibrio di 0,46 milioni di euro, imputabile alla movimentazione dei capitoli di spesa riconducibili alla regolarizzazione contabile di residui perenti e alla differenza tra accertamenti e impegni in alcuni capitoli.

La gestione residui mostra un risultato positivo la cui origine va tuttavia ricercata principalmente in una serie di cancellazioni di residui passivi (pari a 219 milioni), di natura non vincolata, effettuate sul capitolo n. 24133 relativo ad interventi straordinari sul patrimonio del comparto sanitario, assunti sulla base della delibera di Giunta n.722 del 19 luglio 2016. La maggior parte di tali cancellazioni si riferisce alla rimodulazione delle erogazioni a favore delle aziende sanitarie ed ospedaliere, previste dal precedente piano degli investimenti sanitari 2011-2013, ed alla conseguente autorizzazione alle stesse aziende alla contrazione di nuovi mutui in luogo delle mancate erogazioni regionali. Alla cancellazione di impegni previsti dal piano di investimenti 2011-2013 è legata infatti la conseguente autorizzazione alla contrazione di nuovo debito da parte delle aziende sanitarie, per compensare i mancati trasferimenti regionali. Il miglioramento del saldo, perciò, non è interamente riconducibile ad un miglioramento della gestione, ma a una sorta di “*spin off*” di debito autorizzato (chiusura e riapertura), con la determinazione di un miglioramento dell’avanzo di amministrazione in conseguenza della cancellazione di residui passivi. La Sezione esprime in proposito preoccupazione per il diffondersi di prassi amministrative che potrebbero apparire in contrasto con la nuova disciplina in materia di indebitamento.

La situazione finanziaria non è l’unico indicatore dello stato di salute della Regione. Si deve infatti considerare che il d.lgs n. 118/2011 porta a considerare la effettiva situazione di vincoli e obbligazioni che l’ente si trova in ogni caso a dover corrispondere nel tempo, con la grandezza denominata “disavanzo sostanziale”, la quale non ha attinenza con aggregati rilevanti a livello di trattati europei (in quanto somma elementi di flusso ed elementi di stock), ma che, in ogni caso è la più fedele fotografia dell’insieme di obbligazioni che gravano realmente sul bilancio.

Dai dati di consuntivo risulta che le economie vincolate ammontano a 1.782,98 milioni, mentre i residui passivi in perenzione sono pari a 1.074,70 milioni, perciò le economie vincolate sono aumentate dell’1,5 per cento (contro il 70 per cento del 2015, rispetto al 2014),

mentre diminuiscono del 4,6 per cento (contro il 21,5 per cento del 2015, rispetto al 2014), i residui perenti.

Il disavanzo sostanziale risulta, quindi, pari a 3.024,76 milioni, in calo del 13,7 per cento rispetto al 2015, ma in crescita dell'11,6 per cento rispetto al 2014. Al risultato negativo del 2016 contribuisce anche la necessaria costituzione di un fondo, per un importo di 643,64 milioni, a valere sulla parte sanitaria del bilancio, per la copertura delle spese previste dal d.l. n. 35/2013, relative al finanziamento per il pagamento dei debiti scaduti, posta che è stata obbligatoriamente applicata a partire dal rendiconto 2015 in conseguenza della sentenza n. 181/2015 della Corte costituzionale e dei successivi interventi normativi.

Nonostante un disavanzo sostanziale che resta tra i più rilevanti a livello nazionale, non si può non segnalare con soddisfazione il fatto che lo stesso dato segni, per la prima volta nell'ultimo decennio, una netta inversione di tendenza. Si conferma, in ogni caso, una situazione di deficitarietà strutturale che dura dal 2007 e che negli ultimi cinque anni ha raggiunto livelli che hanno superato il 20 per cento delle entrate.

La Regione Toscana infatti fino al rendiconto 2012 si trovava in un avanzo di amministrazione formale, che si tramutava in disavanzo sostanziale una volta applicati tutti i vincoli, e tra essi relevantissimi, 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, e da ciò si giunge a un crescente disavanzo sostanziale che è tanto più preoccupante in quanto, nel 2015, al crescere delle somme vincolate, i residui perenti da reimputare si riducono relativamente. Nel 2016 la situazione descritta si inverte positivamente, soprattutto in virtù del miglioramento del saldo finanziario, a fronte di un andamento sostanzialmente stabile, rispetto al 2015, dell'avanzo vincolato, nelle sue componenti delle economie vincolate e dei residui perenti.

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 di anno in anno, e che non tutti derivano da disavanzo di nuova formazione.

Osservando le risultanze del rendiconto 2016 emergono comportamenti contabili che segnalano la consapevolezza della criticità della situazione e una prosecuzione, ancora insufficiente, del percorso di rientro iniziato nel 2015. Infatti, le componenti del disavanzo sostanziale risultano le seguenti: 3.503,9 milioni del disavanzo 2015 assestato (l.r. 5 agosto 2016, n. 54, di assestamento del bilancio di previsione 2016); la seconda delle trenta quote di extra deficit da riaccertamento straordinario è di 2,9 milioni. Perciò il disavanzo teorico

è di 3.501 milioni. In realtà, il disavanzo sostanziale è risultato di 3.024,8 milioni, e quindi inferiore di 476,2 milioni al massimo teorico. Ciò significa che l'amministrazione, per questo importo, è riuscita a ridurre il disavanzo pregresso derivante dai "mutui a pareggio".

La Sezione continua a segnalare che l'aver seguito per anni la strada di coperture puramente contabili dei disavanzi determinerà inevitabilmente la conseguenza, negativa per l'economia regionale, di restringere ulteriormente le risorse impegnabili per i programmi di investimento.

Infine si osserva che, sulla base delle disposizioni di legge vigenti viene rispettato il principio del pareggio di bilancio che, grazie anche al regime delle esclusioni, vede il saldo tra entrate e spese finali in attivo per 229,15 milioni di euro, a fronte di un obiettivo di saldo, di cui all'intesa Stato-Regioni dell'11 febbraio 2016, di 148,53 milioni. La differenza tra il saldo e l'obiettivo è pertanto positiva per 80,62 milioni.

3. Le entrate

Le entrate tributarie accertate nel 2016 ammontano a 7.649,33 milioni, in diminuzione di circa il 4 per cento rispetto all'anno precedente; tali entrate rappresentano circa l'81,5 per cento del totale delle risorse accertate.

I "tributi a titolarità regionale" passano, in sede di accertamento, dai 439,653 milioni del 2015, ai 478,059 del 2016, facendo registrare, quindi, una ripresa dopo la sostanziale stabilità del 2015 rispetto al 2014.

Un andamento crescente nel triennio si registra anche per le entrate da sanzionamento tributario (315,393 milioni nel 2016 contro i 309 del 2015 e i 176,437 del 2014). L'aumento è quasi interamente riconducibile alle entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali, sintomo, quest'ultimo, di un miglioramento generale, nel biennio 2015-2016, della macchina per il recupero dell'evasione.

Anche per ciò che riguarda l'anticipazione di cassa, la Regione ha, come ogni anno, autorizzato l'operazione, per un importo pari a 500 milioni in sede di stanziamento previsionale. L'anticipazione, comunque, non risulta utilizzata e non viene attivata da un decennio. E ciò va segnalato come un importante indicatore di una situazione finanziaria che, pur presentando criticità in termini di disavanzo sostanziale, non ha al momento avuto alcun riflesso in termini di gestione della tesoreria

4. Gli andamenti della spesa.

Al netto della componente passiva dell'avanzo di amministrazione, gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 17.774,4 milioni (erano 18.476,7 milioni nel 2015), registrando una diminuzione del 3,95 per cento rispetto al precedente esercizio. Nel quinquennio in esame si assiste ad un costante ridimensionamento degli stanziamenti di spesa, ed in particolare, nel 2016, il divario tra le previsioni e la spesa effettivamente sostenuta si riduce sensibilmente mettendo in evidenza l'efficacia del nuovo sistema di programmazione introdotto con il d.lgs. n. 118/2011 allegato 4/1, sempre più in grado di garantire un'effettiva funzione autorizzatoria al bilancio di previsione.

Al netto di talune poste contabili e delle uscite per conto terzi e partite di giro, gli stanziamenti risultano pari a 11.958,96 milioni (erano 12.638,23 nel 2015) a fronte dei quali risultano impegni per 9.402,35 milioni. La capacità di impegno si assesta al 78,62 per cento, riportandosi sui livelli dei precedenti esercizi, dopo il leggero calo subito nel 2015 (74,98 per

cento), in parte dovuto alle difficoltà riscontrate in sede di prima attuazione del nuovo sistema di contabilità previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e in particolare all'applicazione del principio della competenza potenziata (allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), che ha concettualmente modificato le modalità di assunzione degli impegni di spesa, influenzando in modo particolare la spesa per investimenti.

I pagamenti complessivi effettuati nel 2016 ammontano a 7.819,64 milioni (al netto delle partite di giro) e confermano il *trend* positivo dell'ultimo triennio, che ha visto crescere la velocità di pagamento all'83,17 per cento, registrando la migliore *performance* del quinquennio, se si esclude l'esercizio 2013 influenzato dall'iscrizione e dal pagamento di un consistente residuo perente. Al riguardo, si osserva che la corretta applicazione del principio contabile della competenza potenziata dovrebbe determinare il miglioramento di tale indicatore nei futuri esercizi, riducendo sempre più il divario temporale tra impegni e pagamenti, stante la nuova modalità di assunzione degli impegni nell'esercizio in cui divengono esigibili.

Dal 2014 gli impegni relativi alla spesa corrente (titolo I) aumentano in modo lieve ma costante, mentre la spesa per investimenti (titolo II), come già accennato, dai livelli massimi del 2012 subisce un forte ridimensionamento nel 2015 (-59,47 per cento). Gli impegni relativi agli investimenti nel 2016 raggiungono 519 milioni, con un incremento rispetto al precedente esercizio del 9 per cento (erano 476 milioni nel 2015) non sufficiente, peraltro, a riportare la capacità di impegno sulla media del triennio 2012-2014 pari al 38,52 per cento. In particolare, si osserva che il nuovo sistema di imputazione degli impegni, sulla base del principio della competenza finanziaria potenziata, determina di per sé la riduzione degli impegni per investimenti nell'anno di assunzione dell'obbligazione, generando una ripartizione degli stessi negli esercizi interessati alla realizzazione degli interventi attraverso gli appositi accantonamenti al fondo pluriennale vincolato.

Analizzando la spesa classificata per singole missioni, al netto dei servizi in conto terzi, si rileva che la maggior parte delle risorse regionali sono destinate alla spesa sanitaria. La missione "Tutela della salute" assorbe quasi il 62 per cento delle risorse complessive stanziare in bilancio; anche gli impegni di spesa, pur registrando una riduzione (in valori assoluti di circa 90 milioni), rappresentano il 78,24 per cento del totale complessivo.

La restante parte di risorse è distribuita tra le altre missioni con percentuali inferiori al 3 per cento, con talune eccezioni rappresentate dalle missioni "Trasporti e diritto alla

mobilità” (1000), “Servizi istituzionali, generali e di gestione” (100) che rispettivamente valgono il 7,09 per cento e il 3,24 per cento degli stanziamenti complessivi.

Sul fronte degli impegni, si segnala un incremento nelle missioni che attengono gli obiettivi individuati dall’Unione europea nel programma “Europa 2020” e di quelli specifici regionali indicati come prioritari nel Prs 2016-2020. Crescono, infatti, gli impegni relativi alle missioni: “Istruzione e diritto allo studio (da 89,92 milioni nel 2015 passa a 132,11 milioni nel 2016), “Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali” (da 35,12 milioni nel 2015 a 50,95 milioni nel 2016), “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (da 91 milioni del 2015 a 113 milioni nel 2016), “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” (da 64,81 milioni del 2015 a 149,38 milioni), “Sviluppo economico e competitività” (da 79,06 milioni a 170,48 milioni), “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”(da 2,97 milioni a 15,72 milioni).

L’andamento generale della spesa corrente è caratterizzato da una tendenziale stabilità; il 2016 registra, rispetto al 2015, un incremento pari all’1,56 per cento in termini di stanziamenti da 10,2 miliardi nel 2015 a 10.358 milioni nel 2016, e del 2,14 per cento con riferimento agli impegni da 8.583 milioni nel 2015 a 8.757 milioni nel 2016.

Si assiste, pertanto, ad una sostanziale tenuta della spesa corrente, attuata però attraverso la redistribuzione delle risorse tra le missioni, privilegiando quelle riservate al finanziamento dei servizi essenziali (sanità e trasporti).

Crescono coerentemente agli stanziamenti gli impegni relativi alla spesa sanitaria corrente che aumenta di oltre il 2 per cento, mentre maggiore è l’incremento della missione “Trasporti e diritto alla mobilità” che cresce in termini di impegni dell’8,36 per cento (da 538,82 milioni del 2015 a 583,87 milioni del 2016) a fronte di stanziamenti in aumento del 16,58 per cento. Tale incremento è in parte dovuto alle maggiori spese relative al trasporto ferroviario (il Cap. 32032 “Fondo regionale trasporti spese di esercizio per servizi ferroviari”, i cui impegni passano da 62,84 milioni del 2015 a 102,70 milioni del 2016) a seguito dell’atto di rinnovo per la gestione del servizio sottoscritto con Trenitalia in data 29 luglio 2016.

Anche la missione “Servizi istituzionali, generali e di gestione (cod. 100) mostra un incremento degli impegni del 29,62 per cento su stanziamenti pressoché analoghi a quelli del 2015.

Di contro, si annotano significative riduzioni nell’ambito degli stanziamenti e degli impegni di spesa corrente delle missioni “Politiche per il lavoro e la formazione professionale” (cod. 1500), “Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali” (cod. 1800), i cui impegni quasi

si dimezzano rispetto al 2015, e della missione “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca” (cod. 1600), che si riduce, nel 2016, del 30,73 per cento.

Nel 2016 la spesa per il personale cresce di circa 26,5 milioni rispetto al 2015 a causa delle maggiori spese sostenute con l’entrata in vigore della l.r. n. 22/2015, che ha previsto l’assunzione da parte della regione di alcune funzioni provinciali con conseguente trasferimento del personale addetto.

Come già evidenziato in precedenza, l’andamento relativo alle spese di investimento risente delle rilevanti novità introdotte con l’armonizzazione contabile. Il principio applicato della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011), al punto 5.3, detta una disciplina dettagliata sulle modalità di contabilizzazione delle spese di investimento, sottolineando che queste devono essere imputate “agli esercizi in cui scadono le singole obbligazioni passive derivanti da contratti e convenzioni aventi ad oggetto la realizzazione dell’investimento sulla base del relativo cronoprogramma” mentre la copertura finanziaria deve sussistere fin dal momento dell’attivazione del primo impegno, con riferimento all’importo complessivo dell’investimento.

Il citato principio applicato stabilisce i criteri di copertura finanziaria per la spesa di investimento; regola, inoltre, le modalità di imputazione delle spese ai relativi esercizi finanziari sia nel caso di interventi da realizzare seguendo un specifico cronoprogramma, ovvero di investimenti realizzati in un unico *step*.

L’applicazione di tali regole ha conseguentemente determinato variazioni molto consistenti nell’andamento generale della spesa per investimenti a partire dal 2015, anno di introduzione dei nuovi principi contabili. Nel 2016 gli stanziamenti complessivi diminuiscono rispetto al 2015 del 37,58 per cento, passando da 2.354,52 milioni a 1.469,79 milioni. Tale decremento è anche in parte legato alla disciplina contenuta nella l. n. 243/2012 che vieta, dal 2016 il finanziamento delle spese d’investimento mediante l’istituto dei mutui a pareggio. Tuttavia nel 2016 gli impegni per investimenti, pari a 519,16 milioni, crescono leggermente rispetto al 2015 (+9,06 per cento), anno in cui si erano più che dimezzati rispetto al 2014, come detto, in conseguenza all’applicazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata.

Come già evidenziato per la spesa corrente, si assiste, anche per gli investimenti, ad una redistribuzione delle risorse, con incrementi e decrementi anche consistenti tra le varie missioni, sia a livello di stanziamenti che di impegni. L’andamento degli stanziamenti per missione ricalca quello generale, con riduzioni in quasi tutte le missioni, anche di rilevante

entità (superiori al 70 per cento), come nel caso delle missioni “Servizi istituzionali, generali e di gestione” (cod. 100), “Trasporti e diritto alla mobilità” (cod. 1000) e “Tutela della salute” (cod. 1300).

Si rileva, invece, nonostante la diminuzione degli stanziamenti, un incremento degli impegni rispetto al 2015 nelle missioni “Istruzione e diritto allo studio”, per interventi di edilizia scolastica, “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente” per interventi relativi alla riduzione del rischio idrogeologico, e infine con riferimento alla missione “Sviluppo economico e competitività”, per contributi alle imprese mirati all'avanzamento tecnologico finanziati con i fondi Fears, anche se non relativi alla nuova programmazione 2014-2020. Tali incrementi, distribuiti su numerosi capitoli di spesa aventi oggetti molto diversi, pongono interrogativi sulla dispersione delle risorse in molti programmi e progetti, che si realizzano in tempi troppo lunghi e con estrema difficoltà e che, pertanto, necessitano di un attento monitoraggio da parte della Regione, specialmente con riguardo ai finanziamenti erogati a favore delle altre amministrazioni o enti dipendenti.

Per quanto riguarda, inoltre, i servizi in conto terzi e le partite di giro, si evidenzia come l'equivalenza tra accertamenti ed impegni prevista dai principi contabili armonizzati (punto 7, all. 4/2, d.lgs. n. 118/2011) non sia stata conseguita dalla Regione Toscana nel bilancio 2016. Infatti, l'ammontare degli accertamenti (pari a 2.266.765.074,20 euro), differisce dal totale degli impegni (pari a 2.267.221.382,69 euro). La differenza pari a 456.308,49 euro dipende, secondo quanto dichiarato dall'ente in sede istruttoria, sia dalla reiscrizione in bilancio dei residui perenti tra le spese, sia da sfasamenti temporali tra accertamenti e impegni riguardanti specifici capitoli riferiti a progetti europei e rappresenta una specifica criticità a giudizio della Sezione.

5. Indebitamento regionale e criticità ulteriori che gravano sul risultato di amministrazione

L'indebitamento regionale è stato mantenuto nei limiti previsti dalle attuali disposizioni normative.

La Regione non ha fatto ricorso ad anticipazione di cassa.

L'ammontare complessivo del debito al 31 dicembre 2016 è pari a 1.942,43 milioni di euro, in calo rispetto ai 2.046 milioni del 2015 e soprattutto al picco di 2.164,5 toccato nel 2014.

Il costo del debito complessivo a carico del bilancio regionale nello stesso anno, considerando la somma della quota capitale e della quota interessi, si è assestato a circa 179 milioni. Nel

2016 la Regione ha provveduto all'assunzione di nuovi mutui. Questi ultimi, a fronte dei previsti 86,5 milioni iniziali, sono stati contratti per 77,5 milioni. In merito la Sezione esprime dubbi sulla contabilizzazione dell'entrata sottolineando che un uso più preciso del fondo pluriennale vincolato avrebbe consentito una maggiore aderenza ai principi contabili. Analogamente, si sollevano perplessità sulla contabilizzazione dei mutui ad erogazione multipla concessi da Cassa Depositi e Prestiti. Infatti, nel corso del 2016 è stato accertato l'intero importo delle tre tranches previste dal contratto, a fronte di una erogazione, da parte della Cassa Depositi, della sola prima parte del finanziamento.

Il debito che grava sul comparto degli enti locali toscani si stia progressivamente allineando a quello relativo al comparto regionale. Infatti, a fronte di una costante diminuzione dell'indebitamento a carico di comuni e province, che dal 2010 al 2014 diminuisce del 39 per cento passando da 4.473 milioni a 3.225 milioni, il debito regionale si incrementa, nello stesso periodo, da 1.411 milioni a 2.164 milioni (+53 per cento). Le due tendenze contrapposte comportano un andamento pressoché stabile dello stock di debito complessivo a livello regionale. Dal 2015 si nota una prima inversione di tendenza dello stock di debito a carico dell'ente regionale, che diminuisce lievemente rispetto al precedente esercizio attestandosi a un livello di incidenza pro capite a fine 2015 di 902 euro.

Per quanto riguarda il 2016, esercizio per il quale è disponibile il solo dato della Regione Toscana, si registra una ulteriore diminuzione, con un'incidenza di 519 euro pro capite sui cittadini toscani.

La normativa sull'indebitamento – che come è noto attiene a profili tutelati costituzionalmente – è stata modificata dal Parlamento nel corso del 2016 nel senso di favorire la gestione di situazioni di criticità come quella, per esempio, della Regione Toscana. Vengono qui richiamati i principali elementi normativi in considerazione del fatto che tali principi rappresenteranno elemento centrale della valutazione della finanza regionale nei prossimi anni.

L'introduzione della contabilità armonizzata ad opera del d.lgs. n. 118/2011 e l'applicazione del principio del pareggio di bilancio di cui alla della legge costituzionale n. 1/2012 e alla successiva legge di attuazione (l. 24 dicembre 2012, n. 243) per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, hanno comportato, nel corso del biennio 2015-2016, un'ampia revisione della materia relativa all'indebitamento.

Il 2016, in particolare, è caratterizzato dall'applicazione a regime del capo IV della l. n. 243/2012, che disciplina la materia degli equilibri di bilancio delle regioni e degli enti locali,

nonché il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico. La stessa norma è stata inoltre variata, nel corso dell'anno, dalla l. 12 agosto 2016, n. 164, che ha apportato numerose modifiche in tema di calcolo degli equilibri di bilancio e di ricorso all'indebitamento con lo scopo, tra l'altro, di consolidare la ripresa degli investimenti pubblici locali.

Con riferimento alla disciplina relativa al ricorso al debito, l'art. 10 della citata l. n. 243/2012 ribadisce il principio, già contenuto nell'art. 119 Cost., che sancisce la possibilità di contrarre nuovo debito per finanziare esclusivamente spese di investimento, secondo quanto disposto dalle leggi dello Stato (comma 1) e prevedendo al contempo, per ciascuna operazione di indebitamento, l'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento (comma 2).

I successivi commi 3, 4 e 5 dell'articolo 10 sono stati profondamente modificati nel 2016 dalla legge 164/2016, comportando peraltro necessari adeguamenti in corso di esercizio per gli enti territoriali, chiamati ad applicare tali disposizioni.

Nel dettaglio, il comma 3 novellato prevede che le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 garantiscano il rispetto non più di un saldo di cassa non negativo riferito al complesso degli enti territoriali della regione interessata, come precedentemente disposto, ma, la non negatività del saldo finale di competenza a livello aggregato regionale, compresa la Regione stessa, da raggiungere mediante apposita intesa tra gli enti del territorio.

Oltre alle operazioni di indebitamento, sono state sottoposte al rispetto degli equilibri aggregati anche le operazioni di investimento realizzate mediante l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, con l'obiettivo di scoraggiare gli enti a finanziare le spese in conto capitale mediante l'utilizzo di avanzi di bilancio precedenti, favorendo, invece, il ricorso al fondo pluriennale vincolato. Quest'ultimo, infatti, rappresenta il nuovo strumento appositamente introdotto dai principi contabili armonizzati per raffigurare contabilmente la correlazione temporale tra le entrate e le relative spese finanziate.

È stato, inoltre, eliminato il limite previsto dall'ultimo periodo del citato comma 3, che disponeva il divieto, in ogni caso, di ricorrere all'indebitamento per un importo superiore all'ammontare delle spese per rimborso di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

Le modifiche introdotte dal comma 3, come sopra descritte, oltre a porre in rilievo l'importanza delle intese da concludere tra i vari enti territoriali in ambito regionale, tendono a scongiurare il blocco degli investimenti derivante da un quadro regionale negativo

sotto il profilo della cassa, in quanto il nuovo limite si riferisce al solo saldo di competenza finale. Anche la cancellazione dell'ulteriore vincolo quantitativo che legava l'ammontare del nuovo debito alla quota di rimborso prestiti prevista in bilancio muove in tal senso.

Al riguardo, lo stesso d.lgs. n. 118/2011, all'art. 75, amplia l'elencazione della casistica, originariamente prevista dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003, delle fattispecie costituenti indebitamento e considerate rilevanti per la verifica del rispetto del principio costituzionale di cui al già citato art. 119. Vengono infatti incluse sia le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, sia il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario.

Sempre nell'ambito dell'art. 62, di particolare importanza è anche il comma 6, che prevede per le regioni la possibilità di autorizzare nuovo debito solo se vengono rispettate due condizioni. La prima riguarda il limite massimo dell'importo complessivo delle annualità di ammortamento, per capitale ed interessi, dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, importo che, al netto di specifiche voci escluse, non può superare il 20 per cento delle entrate correnti. La seconda condizione prevede che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, c. 2-bis, della l. n. 183/2011 per i finanziamenti anteriori al 31 dicembre 2011.

È da sottolineare, inoltre, quanto disposto dall'ultimo periodo del menzionato comma 6, che include nel limite di indebitamento anche *“le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito”*. Infatti, in caso di superamento del predetto limite, per effetto delle garanzie prestate dalla regione alla data del 31 dicembre 2014, questa non può assumere nuovo debito fino a quando il limite non risulta rispettato (comma 7). Il legislatore tende in questo modo ad ampliare la nozione di debito, ponendo l'attenzione non solo sul soggetto direttamente obbligato dalla stipula di un contratto di prestito, ma anche sul tema del trasferimento del rischio tra soggetti, in caso di mancata esecuzione di un adempimento contrattuale. Tale limite rinnova pertanto l'attenzione sulle modalità di finanziamento degli investimenti nell'ambito dell'intero comparto pubblico facente capo all'ente regione.

Inoltre, a partire dal 2016, la Regione non può più fare ricorso all'istituto dei “mutui a pareggio” ovvero di spese per investimento finanziate in sede di bilancio di previsione con

l'autorizzazione a contrarre mutui che poi, successivamente, non venivano contratti in considerazione della presenza di disponibilità di cassa. Si determinava così la creazione di un disavanzo corrispondente alla realizzazione di investimenti, con l'obiettivo di ridurre al minimo il ricorso al credito. Questa prassi è stata bruscamente interrotta dalla l. n. 243/2012 creando non poche difficoltà a quelle regioni che, come la Toscana, vi avevano fatto ampiamente ricorso. È fatta salva, tuttavia, la possibilità di ricorrere al debito per coprire la quota di disavanzo pregresso, risultante al 31 dicembre 2015 e derivante dall'utilizzo, in passato, di tale modalità di copertura di spesa. Al riguardo, la Regione ha stimato un ammontare di disavanzo al 31 dicembre 2015, derivante dall'utilizzo dello strumento dei "mutui a pareggio", pari a complessivi 2.844,49 milioni di euro, come risulta dalla legge regionale n. 54/2016, che potrà essere coperto con l'assunzione di nuovo debito in presenza di effettive esigenze di cassa, ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011). Tale posta non potrà aumentare nei prossimi anni in quanto si deve ritenere frutto di una disciplina derogatoria e limitata nella sua applicazione temporanea. Sarà ovviamente possibile che tale stock di indebitamento autorizzato possa ridursi nel tempo, ma, data la disciplina oggi prevista per l'assunzione di nuovo debito un effettivo riassorbimento appare poco probabile.

Nel 2012 si registra il picco degli investimenti così finanziati, ben 713,83 milioni, di cui 388 milioni riguardano interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale sanitario, previsti dall'art. 15 (così come modificato dall'art. 3 della legge regionale 44/2011, n. 44, modificato dall'art. 1, legge regionale 35/2012) della legge finanziaria per il 2011¹ che prevede contributi per un ammontare complessivo di 250 milioni nel 2011, 320 milioni nel 2012 e di 200 milioni nel 2013.

L'analisi evidenzia che la maggior parte degli impegni assunti con "mutui a pareggio" dal 2011 al 2015 riguarda investimenti in ambito sanitario, rappresentando oltre il 42 per cento dell'ammontare complessivo (circa 946 milioni), seguiti dai finanziamenti per opere relative allo sviluppo della rete delle infrastrutture per il trasporto pubblico (11,57 per cento), di difesa del suolo (6,82 per cento) e di interventi per lo sviluppo economico-produttivo (5,83 per cento). La parte residuale degli investimenti è frazionata tra interventi di diversa natura, con percentuali, rispetto al totale complessivo, per lo più inferiori all'1 per cento.

Con riferimento alla sostenibilità del debito come regolata dall'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011, si sottolinea che l'ammontare delle rate di rimborso riferite agli esercizi precedenti al 2016

¹ Legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65.

rappresenta già il 58 per cento del livello massimo di spesa annuale prevista. Tale proporzione lascia perciò limitati spazi di manovra per l'accensione di nuovi prestiti.

La ristrettezza estrema di risorse che per lungo tempo caratterizzerà la capacità di investimento della Regione è aggravata altresì da una lunga serie di criticità segnalate dettagliatamente dalla Sezione nel capitolo I, 4.6, 4.7 e 4.8 che si riportano sinteticamente. Esse rappresentano una “spada di Damocle” sul percorso di rientro dalla situazione deficitaria in cui versa la Regione.

Una voce rilevante di debito potenziale è quella riferita alle rate, pari a 43,5 milioni, che riguardano il debito contratto da altri enti su cui la Regione ha rilasciato apposita garanzia. In particolare, il dato si riferisce, per 40 milioni, alle garanzie rilasciate sulle rate annuali dei debiti contratti dagli enti del settore sanitario con Cassa depositi e prestiti S.p.A. Tra tali debiti garantiti spicca la quota pagata dall'azienda ospedaliera senese (pari a 7,4 milioni), a fronte di una media di poco più di 1 milione delle altre rate, riferite alle aziende sanitarie ed ospedaliere regionali e ad Estar. Gli ulteriori 3,5 milioni riguardano una fidejussione su un mutuo contratto dall'Autorità portuale di Piombino.

Inoltre, si rileva che sussiste un ingente ammontare di debito potenziale riguardante garanzie assunte per debiti del servizio sanitario nazionale con lettere di patronage e con fidejussioni a favore dell'Autorità portuale di Piombino e dell'Interporto Toscano Guasticce. Per tale debito potenziale, che ammonta ad un totale di 522,1 milioni di euro secondo la previsione 2016 la Regione ha accantonato solo l'importo corrispondente alla rata annuale dovuta dal soggetto garantito.

L'Amministrazione ha previsto nel corso del 2016, la realizzazione di una serie di investimenti da parte di enti esterni, per i quali è conferito un contributo annuale di parte corrente a carico del bilancio regionale. Quest'ultimo è finalizzato a rimborsare il costo del debito assunto dai suddetti enti. Al riguardo, già nel 2015 erano state previste due operazioni riferite all'ampliamento della rete ferroviaria Pistoia-Lucca e alla realizzazione della darsena nel porto di Livorno, inizialmente finanziate mediante indebitamento regionale, nell'ambito del bilancio di previsione 2015. La contrazione del debito è stata successivamente prevista a carico rispettivamente della società Reti ferroviarie italiane S.p.A., per un importo di 200 milioni, e dell'Autorità portuale di Livorno, per un importo di circa 170 milioni. Tali somme, originariamente stanziati nel bilancio di previsione regionale tra i nuovi debiti previsti per il 2015, sono state in seguito stornate con la legge regionale n. 37/2015 ed è stato previsto contemporaneamente il rimborso, da parte della Regione, delle

rate annuali dei prestiti assunti dai due enti, comprensive della quota capitale e degli interessi, per tutta la durata del piano di ammortamento delle due opere. L'ammontare annuale del rimborso è pari a 12,5 milioni per ciascuna delle due opere, da restituire in un periodo di 20 anni, con decorrenza dal 2017 per l'ampliamento della rete ferroviaria e dal 2016 per l'intervento sulla darsena del porto di Livorno. Il rimborso delle rate annuali viene configurato come "contributo straordinario di parte corrente".

Nel corso del 2016 sono state previste ulteriori tre operazioni della stessa tipologia. La prima, introdotta dalla legge regionale n. 82/2015 collegata alla legge di stabilità 2016, riguarda l'erogazione di un contributo annuale di 3 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2035 a favore dell'Autorità portuale di Piombino "per il concorso agli oneri di ammortamento derivanti dalla contrazione di finanziamento da parte della stessa Autorità portuale, previa stipula di specifico accordo di programma, sulla base della fase di realizzazione degli interventi" (art. 19, legge regionale 82/2015) per un importo totale 60 milioni. Le altre due operazioni sono state invece disposte con la successiva legge regionale 67/2016 di modifica della citata legge regionale n. 82/2015. In particolare, vengono previsti interventi di riqualificazione delle aree intorno al porto di Marina di Carrara "attraverso l'erogazione all'Autorità portuale di Marina di Carrara di contributi straordinari, per un importo massimo di euro 1.000.000,00 per ciascuno degli anni dal 2018 al 2037, per il concorso al rimborso degli oneri di ammortamento derivanti dalla contrazione di finanziamenti da parte della stessa Autorità portuale, previa stipula di specifico accordo di programma, sulla base delle fasi di realizzazione degli interventi." (art. 2, legge regionale n. 67/2016), per un importo complessivo di 20 milioni, da erogare a partire dal 2018.

Infine, l'art. 9 della stessa legge inserisce il concorso finanziario regionale ad interventi di edilizia residenziale pubblica da attivare presso la Banca europea degli investimenti da parte di Casa S.p.A., società partecipata dai comuni dell'area fiorentina, individuata come mandataria dei gestori Erp della Toscana. Il capitale massimo mutuabile è di 100 milioni, erogabile nel corso di trentasei mensilità, salvo proroghe. Al fine del concorso al pagamento degli oneri per tali spese, "la Regione Toscana prevede l'erogazione a favore di Casa S.p.A., soggetto capofila individuato dai soggetti gestori del patrimonio Erp, di un contributo massimo pari a euro 547.470,41 nell'anno 2017 e di euro 2.230.866,57 nell'anno 2018" (art. 9, comma 2, legge regionale n. 67/2016).

Tali tipologie di operazioni di cofinanziamento di spese di investimento, mediante l'erogazione di contributi di parte corrente, non sono sottoposte ai vincoli

sull'indebitamento disciplinati dal d.lgs. n. 118/2011 e dalla legge n. 243/2012. Infatti la Regione, attraverso gli interventi descritti, evita di contrarre nuovi mutui e quindi di attivare nuove spese di parte capitale, facendo sì che queste ultime non incidano negativamente sui vincoli relativi al pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012.

D'altra parte, la Regione pone comunque a carico del proprio bilancio un contributo all'investimento, in quanto, in particolare per gli interventi previsti nel 2015, era tenuta ad accollarsi il finanziamento delle opere in oggetto sulla base di appositi accordi quadro con il Governo, finanziati inizialmente con ricorso all'indebitamento. La nuova modalità di finanziamento, successivamente disposta, potrebbe pertanto comportare una distrazione di risorse correnti da altri interventi regionali previsti.

La Regione, come detto, contribuisce a tale investimenti rimborsando ai singoli enti la quota annuale con contributi di parte corrente, la cui contabilizzazione è prevista nel titolo I di spesa. Questi ultimi non essendo considerati come quote di rimborso di prestiti, non vengono computati nel calcolo del limite del 20 per cento delle entrate correnti introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 art. 62, comma 6, anche in considerazione dell'ultimo periodo del citato comma, che ricomprende nel limite di cui sopra le rate sulle garanzie prestate a favore di enti esterni. Infatti, il margine circa la residua capacità di indebitamento, in base al limite disposto dell'art. 62, comma 6, è stimato dalla Regione, nell'ambito del bilancio assestato 2016, in 31.600.314 euro per il 2016, importo che si riduce a 17.275.968 nel 2017 ed a 12.662.343 nel 2018. Qualora venissero considerate quali rate di ammortamento del debito anche le quote annuali di rimborso delle cinque operazioni introdotte tra il 2015 ed il 2016, la cui attivazione è prevista dal 2016 in poi, il limite dell'art. 62 non verrebbe rispettato a partire dal 2017.

Anche nell'ambito del settore sanitario sono state previste operazioni della stessa tipologia, consistenti nell'erogazione di contributi regionali di parte corrente a favore delle aziende sanitarie, in luogo dei contributi in conto capitale precedentemente attivati per il finanziamento degli investimenti. Ci si riferisce in particolare alle operazioni previste con la delibera di Giunta n. 722/2016. Con tale atto, infatti, la Regione provvede a revocare i contributi di parte capitale precedentemente assegnati alle aziende sanitarie per il finanziamento degli investimenti, la cui fonte di copertura era rappresentata da risorse regionali ovvero dall'autorizzazione alla contrazione di nuovo debito da parte della Regione. Nel contempo, le aziende sanitarie vengono autorizzate alla stipula di nuovi mutui per il

reperimento delle risorse che erano state garantite dal suddetto contributo. La Regione si impegna a rimborsare alle aziende il costo del nuovo debito, mediante l'erogazione di contributi di parte corrente stimati in circa 413 milioni nel periodo 2017-2026, finanziati mediante risorse del fondo sanitario regionale indistinto.

Anche con riferimento ai contratti derivati, pur riconoscendo la specificità dei maggiori interessi contabilizzati su tali prodotti rispetto a quelli ordinari su altre forme di finanziamento e ribadendo la correttezza della separata contabilizzazione dei flussi, si ritiene che gli stessi non possano essere totalmente esclusi dal calcolo dei limiti all'indebitamento di cui all'art. 62 citato. La gestione dei derivati regionali presenta al momento un disavanzo solo contabile pari a 11,8 milioni per il 2016. Va tuttavia tenuto presente che al momento il cosiddetto *fair value* ovvero il valore attuale di negoziazione della somma dei contratti derivati ancora in essere è negativo per 40,5 milioni (tabella 27, Cap. I 4.9).

Con riguardo ai ritardi nei pagamenti si sottolinea che la liquidità garantita con il d.l. n. 35/2013 ha avuto effetti solo temporanei. Il ritardo nei pagamenti è diminuito nel 2015 fino a 109,6 giorni ma nel 2016 torna ai livelli precedenti al decreto 35 essendo pari a 185,9 giorni. Non vi è stato dunque un beneficio strutturale nel sistema dei pagamenti. Resta la necessità che la Regione affronti compiutamente il problema del ciclo passivo, soprattutto in ambito sanitario, effettuando interventi che riconducano strutturalmente i tempi di pagamento riavvicinandoli ai limiti previsti dalla legge.

6. Il conto del patrimonio.

L'esercizio 2016 caratterizza la fase di avvio della contabilità economico patrimoniale armonizzata introdotta dal d.lgs. n. 118/2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014. In particolare l'articolo 2 prevede che le regioni e gli enti locali affianchino alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico patrimoniale che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali dal punto di vista sia finanziario che economico-patrimoniale. A tal fine sono previsti nuovi schemi di rilevazione quali il conto economico e lo stato patrimoniale, nonché il piano dei conti integrato.

Il patrimonio netto è composto dal fondo di dotazione (costituito dalla differenza tra attivo e passivo, al netto della voce "netto da beni demaniali" e del valore attribuito alle riserve) e dalle riserve (cui viene attribuito lo stesso valore presente nello stato patrimoniale dell'esercizio precedente); viene ivi computato anche il risultato economico dell'esercizio (al

1.1.2016 questa voce non viene valorizzata). In totale si registra nel corso dell'anno un miglioramento del 18,1 per cento (-3.109,57 milioni il 1.1.2016; -2.632,47 il 31.12.2016 e -2.623 nel consolidato).

Il dato non è da considerarsi definitivo poiché, come accennato, non è stato ancora completato il processo di ricognizione di numerosi beni patrimoniali. La Regione afferma nella nota integrativa che il valore negativo del patrimonio netto è connesso alla specifica attività istituzionale di promozione dello sviluppo socio-economico del territorio regionale con il trasferimento di risorse, anche patrimoniali, a soggetti pubblici e privati. I contributi agli investimenti conferiti a soggetti pubblici del territorio, ad esempio, arricchiscono la dotazione patrimoniale di questi soggetti impoverendo di fatto il patrimonio dell'Ente². Va considerato, inoltre, che negli ultimi anni, il finanziamento degli investimenti è avvenuto sostanzialmente in assenza di corrispondenti fonti di finanziamento (sistema dei cosiddetti mutui a pareggio) che, peraltro, determina parimenti effetti negativi sul patrimonio netto. L'utile di esercizio di 477 milioni "è stato portato a nuovo" determinando un corrispondente beneficio al valore del patrimonio netto.

7. "Focus" su immobili regionali in locazione a terzi.

All'interno del controllo del patrimonio è stato realizzato un approfondimento in materia di gestioni ed alienazioni immobiliari.

Il patrimonio immobiliare è utilizzato per finalità istituzionali e come sedi degli uffici amministrativi della Regione, ovvero è concesso in uso a terzi mediante contratti di diritto privato (locazioni o comodati), oppure attraverso concessioni amministrative.

Gli immobili utilizzati dalle strutture regionali sono in totale 35 e le spese di gestione relative agli stessi risultano, per il 2016, pari a 8.774.209,18 euro con un decremento del 5,1 per cento rispetto al 2015, che diventa dello 4,41 con riguardo alle spese di gestione per metro quadro. I beni immobili utilizzati da terzi, che al 31 dicembre 2016, sono 117, in numero inferiore rispetto all'anno precedente (quando erano 135).

² In base ad una ricognizione sulla contabilità dal 2010 al 2015 la Regione Toscana ha impegnato per contributi agli investimenti a soggetti pubblici mediante ricorso all'indebitamento quasi 4 miliardi di euro, ex L. 350/2003.

Gli introiti sono diminuiti in generale del 2,12 per cento e, in particolare, quelli relativi alle concessioni (-506.106 euro), quelli per canoni di locazione (-148.549 euro) e quelli per “altri contratti” (-421.933).

L'entità dei canoni di concessione, locazione e comodato è parametrata, per la generalità degli immobili, ai prezzi correnti di mercato, salvo che per le concessioni o locazioni abitative, per le quali si applica la normativa recata dalla citata legge n. 431/1998. L'istruttoria ha permesso di verificare l'esistenza di apposita stima tecnica per ogni immobile utilizzato da terzi. Per le concessioni a enti pubblici ovvero a soggetti che si obblighino ad effettuare interventi di recupero edilizio, può essere applicato il canone ricognitorio.

Già in occasione della relazione allegata alla parifica del rendiconto regionale 2015 era stata avviata una specifica analisi destinata a verificare la corretta applicazione della normativa in ordine all'uso da parte di terzi degli immobili di proprietà regionale, soprattutto in riferimento alla determinazione ed alla congruità dei canoni di concessione, locazione e comodato d'uso³. A completamento della suddetta analisi, la stessa è stata allargata ai cespiti patrimoniali concessi in comodato d'uso, selezionando 20 posizioni su 91 immobili in concessione, locazione e comodato d'uso a persone fisiche o società private.

In particolare si è inteso verificare la procedura per la determinazione dei canoni, raffrontandoli con i valori di riferimento pubblicati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare (O.M.I.).

Per la totalità degli immobili esaminati è stata acquisita la stima per la determinazione del canone annuo, nella quale si è tenuto conto delle caratteristiche strutturali dei cespiti, delle condizioni di mercato, particolarmente per quelli destinati all'uso commerciale, dello stato di manutenzione, di eventuali migliorie da apportare a carico dei concessionari, del posizionamento rispetto ai servizi pubblici ecc.

A tal proposito può evidenziarsi, ad esempio, come nella la stima del complesso immobiliare denominato Centro Santa Maria agli Ulivi, situato nel comune di Impruneta, e oggetto di concessione dal 2014, i criteri di determinazione del canone concessorio hanno tenuto conto, tra l'altro, dello stato manutentivo dell'immobile e dei conseguenti interventi strutturali

³ Per il 2015 furono analizzati 34 posizioni di cui 22 concessioni e 12 locazioni su un totale di 109 immobili.

necessari, mediante l'applicazione di coefficienti correttivi rispetto alla valutazione di mercato⁴. Analoga riduzione si è ritenuto di applicare alla corrispondente quotazione O.M.I. Per gli immobili adibiti ad abitazione principale del locatario, le stime hanno preso in considerazione anche le condizioni soggettive dei possibili aggiudicatari, con riferimento alle principali normative in materia. Il canone effettivo dei singoli contratti, comunicato per il 2016, corrisponde in linea di massima agli importi stimati; le eccedenze derivano dalle rivalutazioni annuali Istat.

Altro esempio di riduzione del canone, prevista peraltro normativamente, riguarda gli immobili destinati a finalità espositive o congressuali, nella misura del 10 per cento la disposizione è stata applicata, nel 2016, per la stima del complesso immobiliare "Centro espositivo - Fortezza da Basso".

C'è inoltre da osservare, quanto alle quotazioni dell'Osservatorio, che le stesse sono costruite con riguardo a valori medi, sia con riferimento alle caratteristiche delle unità immobiliari, che alle zone di insidenza delle stesse, che infine all'attività per lo svolgimento delle quali i cespiti vengono concessi. Di conseguenza i valori forniti costituiscono, giocoforza, un *range* di oscillazione tra valori minimi e massimi.

I canoni applicati ai contratti esaminati si collocano all'interno dell'intervallo in 5 casi sui 20 immobili esaminati. Per 10 immobili il canone di locazione/concessione/comodato è inferiore al minimo importo individuato dall'O.M.I. Per i restanti contratti (quattro concessioni ed un comodato) il canone annuale risulta superiore al *range* di riferimento.

Le stime inferiori riguardano, in 7 casi su 10, immobili adibiti a civile abitazione, per i quali i canoni risentono della particolare valutazione dovuta all'applicazione della legge n. 431/1998 e la maggior parte dei contratti risultano scaduti. Per i restanti 3 contratti, concernenti immobili adibiti ad attività commerciali e amministrative, le valutazioni, pur inferiori al limite, non se ne discostano in modo significativo, salvo che per il Centro congressuale di via del Pratello Orsini, n. 1 a Firenze, per il quale il canone contrattuale (e di stima) risulta quasi un terzo rispetto al minimo O.M.I.; ciò pare dovuto tuttavia alla particolarità della struttura e alle finalità legate al suo utilizzo.

Come lo scorso anno, le stime che hanno invece determinato canoni contrattuali superiori alle corrispondenti quotazioni di riferimento, riguardano immobili adibiti ad attività commerciale, per i quali le valutazioni tengono conto delle singole posizioni, spesso

⁴ La riduzione media applicata è del 35,24 per cento.

privilegiate. Per 4 si tratta di negozi in zona centrale di Firenze e in un caso di uffici amministrativi, sempre a Firenze.

Complessivamente l'importo dei canoni degli immobili verificati, pari a 808.697 euro, si colloca intorno alla valutazione minima delle quotazioni O.M.I. di riferimento. Peraltro la presente analisi, vista come completamento di quella iniziata lo scorso anno, rileva complessivamente introiti per canoni di oltre 1,53 milioni collocandosi all'interno del *range* individuato attraverso le valutazioni O.M.I., da un minimo di 1,32 ad un massimo di 2,30 milioni, denotando, mediamente, una buona efficienza nella gestione.

C'è infine da osservare, come lo scorso anno, che le stime necessitano di un aggiornamento, considerato che sono state riscontrate stime anteriori al 2010 che dovrebbero essere aggiornate alla scadenza dei relativi contratti. Si rileva peraltro che i canoni vengono correttamente rivalutati ogni anno.

Al patrimonio immobiliare regionale (demaniale o patrimoniale) si aggiunge il patrimonio agricolo forestale indisponibile. Il Pafr, rappresentato da 56 complessi forestali di dimensione variabile compresi fra i 100 e i 11.500 ettari, è costituito principalmente da terreni forestali, numerosi fabbricati e infrastrutture, che si estendono su tutto il territorio regionale con una superficie totale di 109.844 ettari.

8. Organizzazione e personale

In conseguenza della riforma delle funzioni attribuite alle province, sono state immesse nei ruoli regionali ben 1.058 unità, per una spesa complessiva quantificata, in termini di impegni per il 2016, in 36,8 milioni.

Considerata dunque la d.g.r. n. 277 del 5 aprile 2016, che definiva la dotazione organica, a quella data, del personale della Giunta (inclusa Artea) e dell'Agenzia per le attività di informazione degli organi di governo della Regione il contingente complessivo, incluso quello provvisorio individuato per il personale provinciale, risultava pari a 3.370 posti, di cui 124 posti di livello dirigenziale.

Contestualmente alla individuazione del personale da trasferire, veniva portato avanti il processo di razionalizzazione conseguente alle dichiarazioni di esubero e, nel mese di aprile 2016, sia la Giunta regionale sia il Consiglio regionale ridefinivano le rispettive dotazioni organiche, sopprimendo i posti resisi vacanti a seguito delle cessazioni sino a quel momento avvenute.

I dati relativi alla Giunta regionale e ad Artea, considerato che l'organico *ante* riforma delle medesime era pari a complessive n. 2.518 posti, di cui n. 171 dirigenziali, mostrano un decremento in valore assoluto di n. 426 posti, di cui n. 83 di livello dirigenziale, corrispondente ad una riduzione, rispetto alla dotazione organica del 2013, del 16,92 per cento del contingente organico complessivo e del 48,54 per cento delle posizioni dirigenziali. Il rilevante risultato ha consentito di assorbire in parte l'incremento derivante dal trasferimento del personale provinciale, il cui organico, ancorché provvisorio e stimato in eccesso, costituisce sulla dotazione totale al 31 dicembre 2016, pari a 3.370 posti, il 33,64 per cento del contingente complessivo della struttura amministrativa regionale.

In particolare, la predetta analisi evidenzia che “i nuovi organigrammi saranno costituiti, a regime, da 88 strutture complesse, incluso quelle di vertice, di cui 84 per la Giunta e 4 per l'Agenzia regionale. Nel complesso, pertanto, l'organigramma delle strutture di Giunta e di Consiglio alla data del 1/1/2017 dovrà essere costituito da non oltre 100 strutture tenuto conto delle attuali funzioni attribuite alla Regione”.

Se si escludono le 24 unità di personale dirigente trasferite dal ruolo provinciale e le 4 unità acquisite temporaneamente per le funzioni in materia di politiche del lavoro, il risultato del piano di riordino (91 strutture) è di poco superiore all'obiettivo di avere, a regime, 88 strutture incluse quelle di vertice.

9. Le partecipazioni della Regione.

Alla fine del 2010 la Regione Toscana ha formalmente dato avvio al processo di dismissione delle partecipazioni societarie non strategiche in attuazione di quanto previsto da tutta una serie di disposizioni di carattere normativo e attuativo regionale. Tuttavia, a distanza di anni i risultati attesi ancora non sono arrivati.

La dismissione delle partecipazioni detenute da Regione Toscana nelle società E.v.a.m. – Ente valorizzazione acque minerali, Firenze Parcheggio S.p.A. e Golf La Vecchia Pievaccia S.p.A., si è conclusa solo recentemente a seguito della richiesta, formulata dalla Regione alle rispettive società, di procedere alla liquidazione della quota sociale di competenza ai sensi di legge dopo che erano andate deserte ben due procedure ad evidenza pubblica (nel 2012 e nel 2014) e l’offerta in prelazione ai soci era rimasta infruttuosa. In particolare, mentre per Firenze Parcheggio S.p.A. la quota della Regione risulta sia stata liquidata nel corso del 2015, per E.v.a.m. S.p.A. e Golf La Vecchia Pievaccia S.p.A. risultano ancora in corso le procedure di liquidazione.

Nel corso del 2015, la Regione Toscana ha proceduto all’acquisizione di una quota di partecipazione pari all’11 per cento del capitale sociale della Italcertifer S.p.A., società operante nel settore della certificazione di componenti e sottosistemi per l’interoperabilità ferroviaria a totale partecipazione pubblica. La Regione è entrata nella compagine sociale della società con la volontà di consolidare il Polo per l’alta tecnologia ferroviaria in Toscana, in attuazione della Delibera del Consiglio regionale 55 del 28 maggio 2013. In tale delibera si individuava peraltro una partecipazione massima nel capitale della società pari al 20 per cento.

Sempre nel corso del 2015, la Regione ha ceduto 1.173.277 azioni di S.A.T. Società Aeroporto Toscana Galileo Galilei S.p.A., passando così da una partecipazione del 16,90 per cento ad una del 5 per cento. Nello stesso anno, c’è stata la fusione per incorporazione della società Aeroporto di Firenze in S.a.t.; la nuova società, chiamata Toscana Aeroporti S.p.A., è partecipata dalla Regione Toscana per il 5,03 per cento.

Ancora nel 2015, a seguito dell’approvazione del Piano di razionalizzazione delle società partecipate contenuto nel Documento di economia e finanza regionale 2016 (Defr 2016)⁵, la Regione ha disposto la dismissione delle partecipazioni detenute in diverse società, tra queste Logistica Toscana S.c.a.r.l..

⁵ Deliberazione del Consiglio Regionale n. 89 del 21/12/2015.

La società è stata inserita nel gruppo delle società partecipate "*non strategiche da sciogliere immediatamente per previsione normativa*", in quanto la stessa - non avendo dipendenti - ricadeva nella previsione normativa di cui all'art. 1 comma 611, lettera b) della legge di stabilità 2015. La società è stata quindi sciolta e posta in liquidazione con delibera assembleare del 31/03/2016; l'assemblea sociale del 25/05/2017 è stata chiamata a approvare il bilancio finale di liquidazione.

Sempre con riferimento alla società Logistica Toscana si segnala che al 31/12/2016 la quota di partecipazione della Regione rispetto al 2015 è passata dal 52,4 per cento al 59,14 per cento a seguito della liquidazione delle quote della Cciaa di Firenze, Prato, Pistoia e Lucca. Nel corso del 2016, le società partecipate del settore termale hanno avviato e concluso – senza esito positivo in nessuno dei tre casi – le procedure ad evidenza pubblica finalizzate alla alienazione delle partecipazioni da queste possedute nelle società Gestioni Complementari Termali S.r.l., Bagni di Casciana S.r.l. e Terme di Chianciano S.p.A.

Quanto alle società partecipate ed agli enti regionali che formano il complesso del ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett j), del d.lgs. n. 118/2011 gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci devono essere oggetto di asseverazione e risultare allegati al rendiconto. La Regione ha dichiarato che per il 2016 le doppie asseverazioni rilasciate dai rispettivi organi non sono state allegate alla nota informativa al rendiconto 2016 ma risultano “depositate agli atti degli Uffici regionali”. Tale adempimento non riveste carattere solo formale ed è prodromico all'avvio del bilancio consolidato. Si richiama l'attenzione della Regione sul punto reputando non rispettato compiutamente l'obbligo di legge. Tale criticità è stata sollevata anche nel parere dei revisori dei conti sulle asseverazioni.

Tuttavia, con riferimento agli enti regionali, con esclusione di quelli commissariati non si rilevano particolari criticità nella gestione. Corre l'obbligo di segnalare che l'incidenza della spesa del personale per questi enti resta molto elevata.

Quanto alle società partecipate si rileva che il piano di dismissioni procede con estrema lentezza e sussistono a carico del bilancio regionale perdite, contenute, ma che si ripresentano di anno in anno. A presidio di tali perdite viene accantonato l'apposito “Fondo perdite società partecipate”, per il quale peraltro non è stato possibile verificare la corretta determinazione.

Casi specifici di finanza di progetto.

Approfondimenti sulle operazioni di *project financing* nei casi degli ospedali delle Alpi Apuane, Lucca, Pistoia, Prato e della residenza per studenti I Praticelli di Pisa

10. Il Project financing

Introdotta nel nostro ordinamento nel 1998 dalla c.d. Merloni ter (legge n. 415/1998), successivamente integrato e modificato⁶, e ora regolato dagli artt. 180 e seguenti del nuovo Codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 50/2016, il Pf “consiste in una complessa operazione economico finanziaria che si realizza mediante diversi contratti collegati; si concretizza in una tecnica di finanziamento a lungo termine, avente ad oggetto un singolo progetto, la cui gestione è idonea a remunerare il capitale investito, poiché destinata a produrre un cospicuo flusso di cassa nel tempo.

Il finanziamento costituisce l'elemento centrale dell'operazione; esso viene erogato da finanziatori ad una società appositamente costituita, facendo affidamento alla validità del progetto stesso e prescindendo dalla capacità patrimoniale del soggetto finanziato. I finanziatori hanno una garanzia reale di assumere il controllo della gestione del progetto allorché si verificano situazioni di crisi nella fase esecutiva”.

La finanza di progetto costituisce, di fatto, il risultato di una serie di procedure finalizzate a coinvolgere capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche, in un contesto in cui l'amministrazione non mette tutte le risorse necessarie, ma permette lo sfruttamento economico dell'opera al privato, attraverso un contratto di concessione (solitamente ultraventennale o trentennale). Alla fine del periodo di concessione l'opera è interamente pubblica.

Il Pf si pone, dunque, quale mezzo alternativo all'appalto per l'esecuzione di opere pubbliche e consiste, sostanzialmente, in una forma di finanziamento tramite terzi (FTT), potenzialmente in grado di permettere alle amministrazioni di realizzare investimenti pubblici vantaggiosi, con evidenti ripercussioni positive in periodi, come quello attuale, di forte contrazione delle risorse pubbliche e contestuale vigenza di vincoli all'indebitamento. Pur trattandosi, dunque, di uno strumento lecito, previsto da tempo nel nostro ordinamento, che, peraltro, non regola l'istituto nel suo complesso ma ne fissa le

⁶ Sia con il Codice dei contratti, d.lgs. 12 aprile 2006, n.163, sia con il c.d. “terzo decreto correttivo al Codice”, d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152.

regole quando una delle parti in gioco è l'amministrazione, dedicando, oggi, al tema un Titolo del Codice dei contratti pubblici (Parte IV, Titolo I), esso può generare problemi qualora lo si utilizzi in modo improprio o distorto.

Peraltro, nelle prassi operative registratesi finora, come è stato rilevato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nel “Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2017” approvato con deliberazione n. 15 del 18 maggio 2017”: “è dato riscontrare contratti nei quali l'intervento pubblico è elevato, superando anche la metà del valore dell'opera. Si tratta di un uso improprio del contratto, anche in relazione ai parametri stabiliti in sede comunitaria in relazione alle partnership pubblico-private. In questi casi il finanziamento non può che essere trattato contabilmente come debito dell'ente”.

Anche da un'indagine conoscitiva curata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione del 16 settembre 2016, è emerso un utilizzo distorto di tali contratti, da parte delle amministrazioni pubbliche che “adotterebbero lo schema concessorio – pur non ricorrendone i presupposti – per i vantaggi che possono derivare dalla relativa disciplina giuridica (elusione dei vincoli di finanza pubblica e traslazione nel futuro dell'onere finanziario dell'operazione). Ciò ricorrerebbe, in particolare, con previsioni contrattuali che non determinano un'effettiva traslazione del rischio economico in capo al gestore (concessionario)”. In tale sede, l'Anac ha ribadito, infatti, che “ai fini della corretta qualificazione giuridica, il contratto di concessione differisce dall'appalto perché il concessionario, a differenza dell'appaltatore, assume su di sé il rischio di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e a coprire i costi sostenuti per erogare i servizi oggetto del contratto in condizioni operative normali [cfr. art. 5 della direttiva 2014/23/UE.

Esse si inquadrano nelle iniziative di partenariato tra soggetti pubblici ed operatori economici privati (PPP), realizzabili, in generale, attraverso diverse forme contrattuali, tra cui la concessione di lavori pubblici e la concessione di servizi (tra le altre principali forme di PPP contrattuale vi sono: la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità, la sponsorizzazione).

Il contratto di concessione, in genere il più ricorrente, è il fulcro dell'intera operazione di PF, in quanto è lo strumento che disciplina le reciproche obbligazioni.

Per comprendere quando si è in presenza di un utilizzo proprio dello strumento concessorio, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato nell'operazione di Pf, occorre valutare, in sintesi, i seguenti elementi:

- ripartizione del rischio di impresa tra concedente e concessionario;

- determinazione delle tariffe per la remunerazione delle prestazioni erogate dal concessionario;
- caratteristiche della concessione.

Con riguardo al primo elemento, secondo la normativa comunitaria, rappresentata dalla Decisione Eurostat 11 febbraio 2004, cui faceva espresso riferimento l'art. 3 comma 15 ter del Codice dei contratti all'epoca vigente, dal Sec 2010 (Reg. UE 549/13) e dalla Direttiva UE 2014/23 (Direttiva Concessioni), affinché l'operazione di partenariato possa dirsi neutra ai fini del bilancio dell'Amministrazione pubblica, il soggetto privato finanziatore deve assumersi il rischio di costruzione e uno tra il rischio di disponibilità e il rischio di domanda.

In particolare:

1. Il rischio di costruzione è il rischio connesso alla progettazione e alla realizzazione dell'infrastruttura come: ritardo nei tempi di consegna; non rispetto degli standard di progetto; aumento dei costi; mancato completamento dell'opera. In tutti questi casi, la circostanza che il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica della prestazione e della sua idoneità alla realizzazione del fine pubblico, o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, comporta l'assunzione del rischio di costruzione da parte del soggetto pubblico.
2. Il rischio di disponibilità concerne la mancata disponibilità dell'infrastruttura (totale o parziale) per l'utilizzo a cui era destinata, ossia l'impossibilità (in termini quantitativi e qualitativi) di erogare l'atteso servizio dall'Amministrazione pubblica e disciplinato nel contratto. In questi casi, l'applicazione di un sistema di pagamenti da parte dell'ente pubblico che preveda la riduzione dei pagamenti nel caso di prestazioni insufficienti con l'applicazione di opportune penali, è garanzia del trasferimento del rischio di disponibilità in capo al concessionario. Di contro, pagamenti regolari invariabili e non parametrati all'effettivo volume dei servizi prestati non consentono una effettiva assunzione di rischio completamento dell'opera;
3. il rischio di domanda è connesso all'utilizzo dell'opera o del servizio previsto da parte dell'utenza finale e dipende dai fattori che influenzano il mercato (domanda del servizio inferiore alle aspettative, variabilità dei gusti e delle preferenze degli utenti, nuovi competitori ecc.).

Il trasferimento di tali rischi in capo al partner privato potrebbe, però, non essere sufficiente a rendere l'operazione *off balance sheet* in quanto le clausole contrattuali e gli accordi tra ente pubblico e soggetto privato possono, di fatto, traslare in tutto o in parte il rischio dell'operazione finanziaria. Sempre la normativa comunitaria (Sec 2010 e Direttiva concessioni), infatti, ha poi individuato altri elementi per verificare la reale imputazione del rischio.

Quanto al secondo aspetto, “elemento fondamentale nei contratti di Pf, poiché traduce in termini finanziari la ripartizione dei rischi tra il soggetto pubblico e quello privato, il *partner* privato-concessionario può trarre il corrispettivo per la realizzazione delle strutture e per la loro gestione da tre fonti principali: 1. da un contributo in conto lavori; 2. da un canone annuale; 3. dal corrispettivo per la gestione di spazi commerciali e di servizio.

Il canone annuale viene corrisposto all’entrata in esercizio della nuova struttura ed è articolato in più componenti di natura fissa e/o variabile.

Si osservi che la componente preponderante del canone annuo è costituita dal pagamento per la disponibilità della struttura.

Per quanto concerne il contributo in conto lavori, le direttive impartite da Eurostat stabilivano di commisurare il contributo pubblico, in valore assoluto, fino a un massimo del 50 per cento del valore degli investimenti (lavori e forniture).

Si evidenzia poi come il limite posto dall’attuale normativa prevista dal d.lgs. 50/2016 vada oltre quanto indicato da Eurostat, introducendo agli artt. 180 c. 6 e 165 c. 2, un elemento che può incidere in modo significativo sullo sviluppo di nuovi investimenti in Pf, specie nel settore sanitario. Esso, infatti, prevede che il valore massimo di contributo a fondo perduto, non superi il 49⁷ per cento del costo dell’investimento comprensivo degli oneri finanziari”.

Relativamente al terzo elemento, infine, la concessione può essere di due tipi: a) la concessione con ricorso al mercato; b) la concessione con utilizzazione diretta dell’opera da parte della pubblica amministrazione concedente.

Nel primo caso, l’amministrazione richiede ad un privato di progettare, costruire e gestire un’opera pubblica. A titolo di corrispettivo, l’amministrazione non corrisponde somme di denaro al concessionario (o, al massimo, conferisce un prezzo che copre solo parzialmente il costo dell’opera), poiché gli concede il diritto di sfruttare economicamente l’opera. Si parla allora di c.d. “opere calde”, intese come quelle opere potenzialmente capaci di creare flussi di cassa, ossia entrate corrisposte dagli utenti/clienti/cittadini che utilizzano l’opera dietro un pagamento.

Nel secondo caso, si parla invece di opere c.d. “fredde” caratterizzate dal non generare flussi di cassa (es. gli ospedali). Concedendo al privato la realizzazione dell’opera, l’amministrazione trova un interlocutore in grado di progettare, costruire e gestire l’opera,

⁷ Tale percentuale è stata così modificata dall’art. 107 c. 1 lett. d) del d.lgs., n. 56 del 19 aprile 2017 recante “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”. Nella precedente stesura era prevista una percentuale del 30 per cento.

in cambio di un canone periodico che copre e remunera sia gli investimenti costruttivi, sia le attività gestorie. In questi casi l'amministrazione gioca due ruoli: quello di concedente e quello di utente del servizio che l'opera genera.

11. I nuovi ospedali della Toscana

Nel dicembre 2002, il Consiglio regionale approvava il Programma pluriennale di interventi sanitari strategici previsti dal Piano sanitario regionale 2002-2004 comprendente il progetto denominato "Nuovi ospedali" diretto alla sostituzione di presidi portanti della rete ospedaliera con nuovi interventi ed in particolare la realizzazione di quattro nuovi ospedali: il Nuovo Presidio Ospedaliero delle Apuane a Massa Carrara, i Nuovi Presidi Ospedalieri di Lucca, Pistoia e Prato, modificando la precedente versione del Piano sanitario regionale approvata dal Consiglio regionale nella primavera dello stesso anno, che prevedeva invece, la costruzione del solo ospedale delle Apuane a Massa, e vari interventi di Lucca, Pistoia e Prato. Con riguardo all'ospedale di Lucca, era inizialmente previsto un intervento mirato all'ampliamento e ristrutturazione del presidio.

Parte del finanziamento derivava da risorse statali. La deliberazione Cipe 2 agosto 2002, n. 65 vedeva la Regione Toscana, tra i più importanti destinatari di risorse inerenti la prosecuzione del Programma nazionale di investimenti in sanità, con oltre 156 milioni di finanziamenti.

Per i quattro ospedali (Alpi Apuane, Lucca, Pistoia, Prato) realizzati in *project finance* la previsione iniziale di spesa per la realizzazione dell'opera ammontava a 312,3 milioni circa, dei quali 203,6 (cioè circa il 65%) avrebbero dovuto essere a carico delle Asl. In realtà, il costo finale di quattro nuovi edifici è salito del 21% a 379,6 milioni, ma la quota pubblica è cresciuta proporzionalmente assai più di quella a carico del mercato, situandosi a 300 milioni, pari all'80% dell'intera opera e con un incremento del 47% rispetto alla previsione iniziale. Conseguentemente l'operazione di finanziamento appare, sotto questo profilo, di non facile motivazione se non in termini di esternalizzazione del debito. Le direttive Eurostat ammettono una quota di parte pubblica non superiore al 50 per cento dell'opera, per giustificare il ricorso al Pf. La quota pubblica è, in questo caso, lievitata dal 65 per cento al 79 per cento. La quota privata del concessionario si è parallelamente ridotta dal 35 al 20%. In altre parole, l'incremento dei costi è stato anticipato e pagato interamente dalla parte pubblica.

Se si analizza la previsione iniziale di spesa complessiva (comprensiva del costo di costruzione più arredi e attrezzature e servizi essenziali), all'inizio del percorso si immaginava che a fronte di 353,3 milioni di fabbisogno, 169 sarebbero stati a carico del bilancio pubblico, 95,5 dalle dismissioni delle vecchie strutture, e 88,7 milioni dal project financing. Già 3 anni dopo, le quote cambiavano significativamente, con una drastica riduzione del valore degli introiti possibili da alienazioni, e un raddoppio di quelle provenienti dal mercato. Iniziava una serie piuttosto lunga di oscillazioni nei quadri previsionali, fino a quello definitivo del 2016 con una spesa complessiva di 652 milioni (ancora del tutto provvisoria), ripartita nelle sue fonti di finanziamento in 169 milioni di fondi statali, 124,6 regionali, 72,8 milioni di alienazioni di immobili delle Asl (non ancora realizzati), 53 milioni di mutui delle stesse Asl, 199 milioni a carico dei concessionari, 30,1 milioni a carico del piano investimenti regionali (legge regionale 77/2013).

Approssimativamente si può concludere che il costo che le aziende sanitarie hanno già sostenuto per la costruzione degli ospedali ammonta a 359,16 milioni di euro cui vanno sommati i valori dei contratti generalmente monetizzati nei vari bilanci nel 2015 per 1,227 miliardi di euro. L'operazione ha avuto un costo complessivo di 1,59 miliardi di euro. La maggior parte dei costi, come mostra la tabella, si riferiscono ai canoni di leasing per la concessione dei servizi, che risulta quantificata per 1,227 miliardi di euro.

E' possibile affermare che la convenzione, sulla base delle evidenze del lavoro istruttorio, presenti condizioni di spiccata convenienza per il concessionario, ricadendo molti rischi sul concedente. Incombe, altresì, sull'intera operazione l'alea di un potenziale ulteriore debito a carico della Regione, qualora il rischio di mercato risulti stabilmente sbilanciato a carico della parte pubblica.

Modesta risulta l'attività di controllo e di monitoraggio dell'opera, anche a causa della direzione dei lavori affidata, per disposizione legislativa, all'esecutore stesso. Il collaudo è stato affidato all'esterno della stazione appaltante ed *intuitu personae*.

Secondo la determinazione Eurostat in data 11 febbraio 2004, sui partenariati pubblico-privati per rischio di costruzione si intende, oltre a quello che di regola sopporta l'appaltatore/concessionario in ordine al rispetto dei tempi, dei costi e della qualità pattuiti, anche il fatto che l'esecutore venga pagato subordinatamente alla reale ed effettiva realizzazione dell'opera.

Per rischio di domanda si intende il tipico rischio riferito all'utilizzo dell'opera (o del servizio connesso) da parte dell'utenza finale.

Per rischio di disponibilità, infine, si intende il fatto che il realizzatore deve mettere a disposizione degli utilizzatori finali l'infrastruttura e il committente corrisponderà un canone destinato a remunerare, oltre alla disponibilità del servizio, anche (in tutto o in parte) il costo di realizzazione dell'opera.

Per potersi ritenere che l'intervento realizzato tramite operazioni di leasing immobiliare sia considerabile quale partenariato pubblico-privato ai fini dell'inserimento nella contabilità pubblica, e, in particolare, per non essere considerato nel calcolo del disavanzo e del debito pubblico, rispetto ai tre rischi classificati da Eurostat di costruzione, di domanda e di disponibilità, almeno due - normalmente quelli di costruzione e di domanda negli interventi relativi alla realizzazione di opere pubbliche - devono pienamente sussistere in modo sostanziale e non solo formale a carico del privato.

La mancata sussistenza di almeno due parametri indica che l'operazione non ha realmente natura di partenariato con utilizzo di risorse private ma che, di fatto, rientra nella piena disponibilità e rischio per l'ente pubblico.

Se l'operazione non rispetta i criteri indicati sopra non può essere considerata quale partenariato pubblico-privato e dovendo essere inserita nel calcolo del disavanzo e del debito nazionale, analogamente deve essere qualificata come operazione di indebitamento dell'ente territoriale. L'assunzione dell'obbligo di pagamento del canone, ove non sussistano i requisiti indicati sopra per il riconoscimento di operazione di partenariato pubblico-privato, rientra a pieno titolo nella nozione di indebitamento.

Tali criteri forniscono argomenti atti a dimostrare che: il leasing immobiliare in costruendo può costituire una forma di indebitamento, il suo impiego dovrebbe essere riservato ai casi nei quali ricorrano particolari condizioni di convenienza ed esso non può essere impiegato per eludere vincoli o limiti che le regole di finanza pubblica pongano all'operato dell'ente locale.

Nel corso del contraddittorio l'ente ha osservato come il *project financing* per i quattro ospedali sia stato deliberato precedentemente alla normativa europea più stringente cui si fa riferimento. Fatto che non è in questione, ma che nulla toglie alle valutazioni in merito alla natura debitoria o no delle partite in essere.

12. L'Estar

L'ESTAR (Ente per i servizi tecnico-amministrativi regionale), costituito dal 1° ottobre 2014 è il risultato dell'unificazione dei preesistenti tre Estav (enti di supporto tecnico-amministrativo di area vasta), aventi competenza, ciascuno, per area vasta: nord ovest, centro e sud est. Nasce con una funzione di centralizzazione della committenza e degli acquisti di beni e servizi, in conseguenza delle normative nazionali originate dal dl 66/2014. L'operazione di unificazione delle strutture si prefiggeva lo scopo di operare una razionalizzazione della struttura realizzando un risparmio nei costi di gestione in materia di approvvigionamento di beni e servizi; gestione magazzini e logistica distributiva; gestione tecnologie dell'informazione e della comunicazione; gestione tecnologie sanitarie; gestione procedure concorsuali e selettive per il reclutamento del personale; gestione processi per il pagamento delle competenze economiche del personale afferente al servizio sanitario regionale; gestione delle procedure di gara per la manutenzione, alienazione, concessione e locazione del patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie.

Si è dato origine dunque a una struttura di dimensioni imponenti che assume un rilievo eccezionale nell'ambito dell'economia regionale. Per tale ragione essa è stata ritenuta doveroso oggetto di costante monitoraggio, presente e futuro, da parte della Sezione. Con un valore della produzione di 1.163,8 milioni nel 2015 e circa 1,2 miliardi nel 2016, con 954 dipendenti (rispetto ai circa 1000 delle precedenti strutture), di cui 98 dirigenti (106 nelle tre Estav di origine), L'Estar già nel suo primo anno di attività (2015) ha distribuito beni sanitari alle Asl per 1,14 miliardi di euro, di cui 700 milioni di farmaci, 40 milioni di vaccini, 400 milioni di dispositivi medici, con un costo del personale dichiarato di 43 milioni che assorbono gran parte delle risorse attribuitele per il funzionamento (55,3 milioni). Nessuno nutre dubbi sulla necessità di aggregazioni delle centrali di acquisto e di forniture di servizi, attestati da notevoli volumi di attività (760 procedure di acquisto di beni e servizi nel 2016, avvio di 146 procedure concorsuali e selettive di cui 56 espletate; 550 mila buste paga processate; 7200 collaudi, 100 mila manutenzioni, emanazioni di linee guida, apertura del magazzino di Calenzano e altre

La Relazione si occupa di Estar sia nel capitolo IV in materia di politiche sanitarie, sia nel capitolo V in materia di attività contrattuale.

La presente relazioni segna dunque l'avvio di un monitoraggio continuo su una realtà che assume una funzione centrale anche per il futuro della finanza regionale.

In ciò emergono talune criticità che fanno ritenere che l'Estar si trovi al centro di tensioni finanziarie tra acquisto di forniture e pagamento da parte delle Asl. A parte una serie di incoerenze nei dati delle tabelle esplicative della Nota Integrativa al Bilancio 2015, è indubbia la formazione a inizio 2016 di crediti di Estar verso le Asl per un totale di 611,5 milioni. Nel contraddittorio con l'ente sono sorti dubbi e non dirimenti spiegazioni sul livello di scostamento rispetto alla fine del 2014. Resta il dubbio che si stia formando una difficoltà di liquidità da parte delle aziende sanitarie che fa temere il ripetersi di una situazione simile a quella che determinò l'emanazione del dl 35/2013. Allo stesso tempo Estar risulta aver accumulato debiti verso i fornitori per 664,5 milioni a fine 2015 e 75,8 verso le stesse Asl. Certamente i benefici della centralizzazione degli acquisti non si sono ancora dispiegati in tutte le loro potenzialità. Per esempio risulta ancora incompiuta la centralizzazione, assai onerosa, dei magazzini per la farmaceutica.

Il volume della produzione aumenta di oltre il 12%, così come i costi. Ma la Sezione segnala la necessità di un forte impulso in termini organizzativi, di accelerazione delle procedure, di eliminazione di prassi non ottimali del passato (per esempio le proroghe contrattuali) ma soprattutto di un maggiore controllo da parte della Regione.

E' già stato segnalato nella Relazione dello scorso anno il forte aumento nella spesa per acquisto di beni sanitari e in particolari di farmaci per il sistema della Asl. Tale andamento si conferma: si passa da 882,6 milioni nel 2013 a 951 nel 2014 per arrivare a 1.105 nel 2015 e a 1.107,5 nel preconsuntivo 2016. E' nota la crescita davvero significativa della spesa per acquisto di farmaci. La tabella 40 (Cap. IV, 4.2) mostra una continua crescita di taluni specifici aggregati: per esempio gli antimicrobici generali ad uso sistemico passano da 119,8 milioni nel 2014 a 297 milioni nel 2016; i farmaci oncologici da 298 milioni nel 2014 a 342,6 nel 2015.

13. Il *Project financing* per il campus universitario I Praticelli, Pisa

Nel giugno 2001 il raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) formato da Consorzio Etruria S.c.a.r.l., con sede in Montelupo Fiorentino, e C.O.T.R.E.P. S.c.a.r.l., con sede in San Giuliano Terme, ha presentato all'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario di Pisa (ex ARDSU Pisa), una proposta di *project financing* per la progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione di un Campus Universitario in località Praticelli (procedura del "promotore" prevista dall'art. 37-bis della l. n. 109/1994).

L'8 agosto 2003 il raggruppamento temporaneo di imprese di cui al punto 1 e l'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario di Pisa hanno stipulato il contratto di concessione (Convenzione), per la durata di anni 30, con decorrenza dalla data di stipula, avente ad oggetto la progettazione, costruzione, gestione e manutenzione delle opere incluse nel *project financing* "Campus Universitario in loc. Praticelli". Il 6 febbraio 2004 il raggruppamento temporaneo di imprese - soggetto promotore - costituiva la società di progetto ai sensi dell'art. 37-quinquies della l. n. 109/94, denominata "I Praticelli S.p.A." che subentrava nell'originario rapporto di concessione dell'aggiudicatario. Il 14 aprile 2005 il Comune di San Giuliano Terme rilasciava il permesso di costruire. Il 3 maggio 2006 l'Azienda concedeva alla Società di progetto il diritto di superficie del terreno su cui sarebbe stata realizzata la struttura (art. 11 del contratto). Con DM 26 novembre 2007 veniva concesso il finanziamento MIUR di cui alla legge 338/2000. Il 6 febbraio 2008, giorno antecedente alla conclusione dei lavori, la società concessionaria rinunciava a favore dell'Azienda ad una quota del diritto di superficie trasferito due anni prima (39,74 per cento) per compensare il contributo ricevuto dal Miur. Il 7 febbraio 2008 si concludevano i lavori con la consegna delle opere. Nel complesso la struttura presenta una disponibilità di 814 posti letto.

Il 3 marzo 2008 l'Azienda e la Società I Praticelli stipulavano il Contratto attuativo della Convenzione dell'8 agosto 2003, avente ad oggetto la "disciplina delle specifiche modalità e condizioni in conformità alle quali saranno erogati i servizi indicati nell'allegato E al contratto dell'8 agosto 2003, nonché l'utilizzo di posti letto da parte dell'Azienda". Fin qui, in breve la vicenda amministrativa del progetto.

La relazione ne approfondisce dettagliatamente ogni passaggio evidenziandone numerose criticità, talune segnalate dalla stessa Regione e dall'Agenzia per il diritto allo studio che hanno condotto a una rinegoziazione del contratto di project, volta a ridurre l'onore sia per l'Agenzia, sia per il concessionario.

Il contratto di concessione stipulato dalla ex ARDSU di Pisa con la Società di progetto "I Praticelli" (subentrata nel rapporto concessorio al promotore dell'iniziativa, RTI formato da Consorzio Etruria S.c.a.r.l. e C.O.T.R.E.P. S.c.a.r.l.) per la realizzazione della residenza universitaria "I Praticelli", situata nel comune di San Giuliano Terme, presentava, originariamente, le caratteristiche di una concessione con ricorso al mercato.

Si configurava, pertanto, come opera potenzialmente in grado di creare flussi di cassa, ossia entrate dagli utenti/clienti/cittadini che utilizzano l'opera dietro pagamento.

Nel corso della gestione, tuttavia, si sono verificati eventi che hanno di fatto determinato l'utilizzazione diretta dell'opera da parte dell'ente concedente.

La Convenzione ha preso avvio con la stipula del Contratto attuativo, avvenuta il 3 marzo 2008, avente ad oggetto la “disciplina delle specifiche modalità e condizioni in conformità alle quali saranno erogati i servizi indicati nell'allegato E al contratto dell'8 agosto 2003, nonché l'utilizzo di posti letto da parte dell'Azienda”. In tale sede, venivano stabilite: l'attivazione (graduale fino a settembre 2008) dei servizi inclusi nella gestione e a carico del concessionario (bar, lavanderia a gettoni, minimarket, mensa, istituto di credito, palestra); le modalità e i prezzi (al netto IVA) per l'utilizzo dei posti letto da parte dell'Azienda e, dunque, per la determinazione del canone di disponibilità ovvero del “canone di *project financing*”: 180 euro mensili per l'utilizzo a titolo gratuito dei 160 posti letto riservati all'Azienda (52 camere singole, 54 camere doppie); 361,80 euro mensili per la camera singola (330 nella fase di graduale attivazione dei servizi) e 305,81 euro a posto letto per la camera doppia (280 nella fase graduale) per gli ulteriori 290 posti che l'Azienda ha ritenuto di riservarsi; prezzi dei servizi a pagamento (al netto IVA) non inclusi nelle tariffe di cui al punto precedente: euro 4,50 mensili per cambio biancheria quindicinale; euro 5,50 mensili per servizio di pulizia camere su richiesta; euro 2,00 mensili per la linea ADSL, fino al momento in cui non sarà attivato il collegamento alla rete dell'Università di Pisa.

Tra ottobre 2008 e giugno 2009 l'Azienda ha rimborsato il Concessionario dei maggiori oneri sostenuti per complessivi euro 5.187.124,77.

In particolare, dalle premesse dei relativi decreti di liquidazione si evince che l'Azienda, riconoscendo di dover accogliere la richiesta avanzata dal Concessionario (che aveva in precedenza rifiutato di accettare il pagamento di parte dei maggiori costi con il conferimento della residenza di Via dell'Occhio) per mantenere l'equilibrio economico del Pf ha ritenuto di attivare la possibilità di “agire sul contributo in conto prezzo”, prevista dall'art. 16 della Contratto-convenzione, e ha disposto la liquidazione di un primo acconto di 2 milioni di euro (decreto del Commissario straordinario del 24 ottobre 2008) “nelle more della conclusione delle procedure di revisione del P.E.F. ... e di successiva validazione dello stesso da parte di FIDI Toscana”.

Successivamente, con provvedimento del Direttore 30 giugno 2009, n. 215, “considerato che il protrarsi del procedimento di validazione, con il conseguente slittamento del pagamento a favore della Società “I Praticelli” del saldo dei maggiori costi rischia di ripercuotersi sui costi di gestione del Project posti a carico della medesima Società, pregiudicando la

funzionalità della struttura e l'erogazione dei servizi all'utenza studentesca", è stata disposta la liquidazione del saldo per la differenza.

Il maggior contributo in conto prezzo è stato, dunque, corrisposto in assenza della prevista validazione della revisione del PEF. Peraltro tale revisione non risulta essere stata effettuata.

Utilizzatore dell'opera, infatti, risulta essere stata (ed è), sostanzialmente, la sola Azienda, poiché essa ha usufruito, sin dal 2009, di tutti i posti letto disponibili nella struttura - contrariamente alla impostazione iniziale del contratto che prevedeva una larga presenza di posti letto offerti al mercato - sostenendone il costo attraverso il pagamento di un "canone di *project financing*" e assicurando, dunque, al privato la totale copertura del rischio connesso al ricorso al mercato.

Se a ciò si aggiunge che la stessa Azienda ha già corrisposto il contributo in conto lavori, quale prezzo di *project financing*, facendosi carico, altresì, di costi aggiuntivi spettanti alla medesima in base ai patti sottoscritti, arrivando così a sostenere un costo finale di euro 16.192.278,98, pari al 49 per cento del costo complessivo dell'opera (di euro 33.103.876,24) a fronte di un costo finale residuo a carico del privato di euro 16.911.597,26 e che l'Azienda ha corrisposto (e corrisponde) alla Società concessionaria il canone per il servizio di ristorazione, affidato a quest'ultima in gestione indiretta, si deve pervenire alla conclusione che l'Azienda risulta essere l'unico fruitore-*payer* che ha generato (e genera) la quasi totalità dei ricavi che alimentano il flusso di cassa necessario a garantire la sostenibilità economica dell'operazione. I ricavi derivanti da altri servizi infatti, sono marginali rispetto al totale previsto nel relativo Piano economico finanziario (PEF).

Se a ciò si aggiunge ancora che, a tutto il 2014, non erano state effettuate le revisioni del Piano economico finanziario (Pef) che avrebbero dovuto riequilibrare, a favore dell'Azienda, le componenti economiche dell'operazione e che, inoltre, non risulta agli atti, l'applicazione, nel medesimo periodo, di penali o riduzioni in funzione dei servizi effettivamente resi dal privato (calcolati, a tutto il 2014, in misura forfettaria e in assenza di controlli di qualità), con conseguente sbilanciamento, sempre a sfavore dell'Azienda, anche del canone di disponibilità, risulta evidente come la parte pubblica stia sostenendo, nell'operazione in esame, ben più della metà del valore dell'opera.

La revisione del PEF, a seguito della rinegoziazione degli accordi avvenuta nel 2015, ha operato alcuni interventi di riequilibrio delle condizioni economiche preesistenti, i quali,

tuttavia, sembrano aver prodotto effetti non decisivi sull'assetto dei rischi propri dell'operazione finanziaria.

Conclusivamente, in base a quanto sopra esposto, si deve ritenere che:

- il rischio di domanda è sostanzialmente traslato in capo all'Azienda;
- il rischio di costruzione è stato assunto dall'Azienda, tenuto conto che il finanziamento del MIUR, di cui alla l. n. 388/200, non ha contribuito all'abbattimento del costo di costruzione a favore dell'Azienda per le intervenute varianti in corso d'opera accollate tutte dalla parte pubblica;
- il rischio di disponibilità è ancora fortemente sbilanciato a sfavore dell'Azienda, tenuto conto di quanto espresso in ordine alla qualità del servizio che il concessionario dovrebbe garantire.

Da ultimo, occorre considerare che non sembra sussistere, nella situazione in esame, una gestione ben definita e ricostruibile dei flussi di cassa. Pertanto, in assenza di mirati interventi di tutela da parte del soggetto pubblico, potrebbero verificarsi ulteriori ricadute negative sul bilancio dell'Ente, già gravato dai maggiori costi fin qui sostenuti per la disponibilità degli alloggi, rispetto a quelli di mercato, come si è visto dalle informazioni finora fornite.

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

Le politiche di sviluppo e coesione nel 2016 - attuate mediante il co-finanziamento di fondi nazionali ed europei - si caratterizzano, per la compresenza di due cicli di programmazione, la chiusura del ciclo 2007-2013 e l'avvio del ciclo di programmazione 2014-2020.

Archiviata la programmazione del ciclo 2007-2013 - che attraverso Strumenti di ingegneria finanziaria ha consentito ai destinatari finali del sostegno di effettuare operazioni di investimento fino al 31.12.2016 - è possibile delineare un quadro finale ed una valutazione degli impatti economico-finanziari e non a chiusura di questo ciclo di programmazione.

Sotto il profilo complessivo e per ciò che riguarda il dato relativo alla certificazione finale delle spese trasmesse alla Commissione Europea, emerge il completo assorbimento delle risorse europee da parte della Regione Toscana per la quasi totalità dei fondi. Il fondo FESR ed il Fondo FSE, che garantiscono, in termini di risorse comunitarie, il maggiore apporto finanziario, presentano una percentuale di certificazione rispettivamente pari al 125 per cento ed al 101 per cento rispetto al target di certificazione, dovuto al cd *overbooking* un atteggiamento prudenziale dell'amministrazione che individua un numero di progetti superiore al target obiettivo al fine di evitare la perdita di risorse.

Il raggiungimento del target di certificazione previsto al 31 marzo 2017, per il ciclo di programmazione 2003-2007, è stato garantito nonostante le criticità rilevate nella spesa di fondi strutturali, criticità riscontrate per la verità non solo in Toscana ma, anche nel resto del territorio nazionale. Tali criticità hanno trovato la loro causa, principalmente, in una programmazione non adeguata e nella necessità di implementare le capacità amministrative e tecniche, dovute a criticità nazionali, quali in primis la carenza di piani settoriali nazionali di riferimento che hanno portato nel corso degli anni in oggetto a continue riprogrammazioni delle risorse e delle scelte di investimento.

I dati comparativi della Regione Toscana rispetto alle altre realtà regionali in merito al tasso di realizzazione dei Fondi FESR e FSE, mostrano che la Regione Toscana si colloca, per l'anno 2016, non solo al di sopra del valore medio nazionale per entrambi i Fondi (rispettivamente 101,0 per cento e 100,9 per cento), ma anche al di sopra dei valori delle sole regioni “competitività”, che presentano una media di realizzazioni pari rispettivamente 108,6 per cento (FESR) e al 98,56 per cento per cento (FSE).

Con riferimento al FESR va evidenziata la permanenza di criticità nella realizzazione delle grandi infrastrutture che anche nel 2016 presentano difficoltà di avanzamento, con particolare riguardo al progetto Tramvia di Firenze il cui completamento è previsto per la fine del 2018.

La nuova fase di programmazione 2014-2020, prende avvio con l'inserimento di una importante novità metodologica, il cosiddetto “Accordo di Partenariato”, ovvero un modello di programmazione degli interventi che vedono il coinvolgimento formale di un maggior numero di attori sociali. La dotazione finanziaria complessiva, europea e nazionale in co-finanziamento, ammonta a 73 miliardi di euro nel periodo 2014-2020.

A tal riguardo la Regione Toscana ha adottato, come richiesto dall'Unione Europea, un Piano di rafforzamento amministrativo (PRA) al fine di migliorare la propria capacità di gestione e controllo degli interventi in co-finanziamento. Tale strumento operativo viene sottoposto, annualmente, a monitoraggio quadrimestrale, al fine di verificare periodicamente lo stato di avanzamento delle attività realizzate. L'ultimo report di monitoraggio preso in considerazione nell'ambito della presente relazione è datato 24 maggio 2017 ed illustra lo stato di avanzamento delle attività realizzate dall'Amministrazione Regionale al 31 dicembre 2016.

Con riferimento al monitoraggio dei bandi selezionati, la Regione segnala la conclusione di 3 nuovi bandi avvenuta nell'ultimo quadrimestre 2016. Il valore medio dei tempi rilevati al

31 dicembre 2016, calcolato come media aritmetica dei tempi delle procedure selezionate, si è attestato a 146 giorni.

Per quanto attiene ai bandi esaminati della programmazione 2014-2020, (7 bandi del POR-FESR e 15 del POR-FSE), il 41 per cento è stato concluso nei termini, il 50 per cento si è concluso oltre il termine mentre il 9 per cento è attualmente in itinere.

L'attuazione del FESR 2003-2007, ha contribuito alla realizzazione di circa 1,8 miliardi di investimenti, sostenute nell'ambito dei sei Assi Prioritari. L'esame analitico per singoli assi rileva che la maggior parte degli obiettivi prioritari del programma raggiunge risultati positivi in termini di conseguimento dei target di spesa.

L'asse 1 - *“Ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico, innovazione e imprenditorialità”*-, con circa 612 milioni di euro di spesa pubblicata e certificata si attesta al 116 per cento del budget totale previsto dal piano finanziario (circa 526 milioni di euro). Si tratta dell'asse che in valore assoluto apporta il maggior contributo alla performance finale di spesa, anche per il fatto che assorbe il 51 per cento delle risorse complessivamente previste dal piano finanziario del Programma.

L'asse 2 - *“Sostenibilità ambientale”*-, con circa 139 milioni di euro di pagamenti certificati, raggiunge un ammontare totale di spesa pubblica certificata pari a circa il 142 per cento del budget programmato per l'asse (circa 98 milioni di euro).

L'asse 4 - *“Accessibilità ai servizi di trasporto e di TLC”* - registra un ammontare di spesa certificata pari a circa 219 milioni di euro, corrispondente al 129 per cento delle risorse programmate (circa 169 milioni).

L'asse 5 - *“Valorizzazione risorse endogene per lo sviluppo territoriale sostenibile”*-, con quasi 233 milioni di euro di pagamenti certificati consegue un risultato finanziario (147 per cento) rispetto alla dotazione finanziaria (circa 159 milioni).

L'asse 6 - *“Assistenza tecnica”*- che con circa 41 milioni di euro di pagamenti complessivamente certificati, chiude anch'esso con risultati positivi la programmazione 2007-2013, pari al 114 per cento della dotazione finanziaria corrispondente a circa 36 milioni; Da questo quadro, si discosta l'asse 3 - *“Competitività e sostenibilità del sistema energetico”*- che presenta un ammontare di risorse pubbliche certificate pari a circa 30 milioni di euro corrispondente all'88% del budget programmato, conseguendo, pertanto, un risultato inferiore all'obiettivo di spesa finale atteso per l'asse (pari a circa 35 milioni di euro). Tale deficit, tuttavia, viene compensato dalle maggiori spese sostenute dagli altri assi prioritari del POR FESR, grazie alla flessibilità prevista dai regolamenti comunitari

Relativamente alla valutazione dell'impatto sulla creazione di occupazione, si evidenzia che i nuovi posti di lavoro attivati dai progetti conclusi al termine del programma 2003-2007, sono pari a 5.165 unità. Rispetto al valore atteso di 5.231 nuovi occupati, è possibile rilevare un sostanziale raggiungimento del target prefissato, pari al 98,75 per cento del valore programmato.

Relativamente agli obiettivi raggiunti in termini di riduzione delle emissioni di gas serra CO₂, va sottolineato che anche in questo caso si registra un esito soddisfacente degli obiettivi visto il raggiungimento di una sovra-attuazione rispetto ai valori attesi del 10,21 per cento.

Per quanto concerne le irregolarità, nell'ultimo periodo della programmazione che coincide con il biennio 2015-2017, sono stati rilevati 24 casi di irregolarità segnalate all'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF), riconducibili ad una violazione dell'art. 57 del Reg. (CE) n. 1083/2006 (stabilità delle operazioni). La quota comunitaria FESR complessiva degli importi irregolari rilevati è pari a circa 1,3 milioni, con la corrispondente quota nazionale pari a circa 2,7 milioni. Tutti i 24 casi sono chiusi e le risorse recuperate sono state riutilizzate nell'ambito del POR FESR 2007-2013.

Il nuovo POR FESR 2014-2020 della Regione Toscana si pone come obiettivo quello di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione Europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché di favorire la coesione economica, sociale e territoriale. Le scelte strategiche fondamentali del POR FESR 2014-2020 sono le seguenti:

- il ruolo prioritario di ricerca, sviluppo, innovazione e competitività del sistema economico, con particolare attenzione alla dimensione manifatturiera e al raccordo tra turismo, città e grandi attrattori museali;
- la sinergia tra maggiore competitività delle imprese e sostenibilità ambientale;
- la valorizzazione della dimensione sociale per interventi territoriali, che puntano sui servizi alle persone e il recupero funzionale di immobili finalizzati all'inclusione delle fasce deboli

In termini finanziari, il Programma prevede 396,2 milioni di risorse europee per la Toscana, cui si aggiunge un co-finanziamento nazionale di pari importo, per un totale di 792,4 milioni, di cui 673,5 mln. di quota UE e Stato e 118,9 mln di cofinanziamento regionale. Oltre il 70 per cento delle risorse sarà destinato all'imprenditorialità, per accrescerne la competitività, sostenendo processi di innovazione tecnologica, economica ed ambientale. La restante quota (30%) sarà destinata ad interventi finalizzati allo sviluppo della qualità sociale, ambientale dei territori e dei servizi.

L'ammontare delle risorse previste dei sette diversi assi di intervento del POR, è la seguente, con una quota di cofinanziamento nazionale del 50% dell'investimento complessivo:

asse 1 – *Rafforzare la ricerca lo sviluppo tecnologico e l'innovazione* – 275 milioni di investimento complessivo, di cui 113,2 impegnate pari al 41,15 per cento.

asse 2 – *Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione* – 80 milioni di investimenti, di cui 22 impegnati, pari al 27,65 per cento.

asse 3 – *Promuovere la competitività delle PMI* – 130 milioni di investimento, di cui 35 impegnati, pari al 27 per cento.

asse 4 – *Sostenere la transizione verso una economia a bassa emissione di carbonio* – 197 milioni, di cui 8 impegnati, pari al 4 per cento.

asse 5 – *Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse* – 30 milioni, di cui 3 impegnate pari al 10 per cento.

asse 6 – *Asse di innovazione Urbana* – 49 milioni, non risultano ancora impegni acquisiti.

asse 7 – *Assistenza tecnica* – 32 milioni, di cui 7 impegnati, pari al 23 per cento.

Il nuovo Programma concentra l'86 per cento delle risorse sui primi quattro obiettivi tematici, "coerentemente con gli obblighi di "concentrazione" delle risorse derivanti dai regolamenti europei (che prevedevano un vincolo a destinare almeno l'80 per cento ai primi quattro obiettivi, con un ulteriore vincolo del 20 per cento sul quarto).

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è lo strumento finanziario attraverso cui l'Unione europea sostiene e promuove le opportunità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori. nonché gli interventi per facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, attraverso la formazione e la riconversione professionale.

Il POR FSE 2007-2013, ha previsto una dotazione finanziaria di 660 milioni di euro. A conclusione del suo ciclo programmatico – che ha realizzato con due successive revisioni, approvate dagli organismi comunitari nel 2011 e nel 2013 – avvenuta con la chiusura della fase di certificazione nel marzo 2017, i Por-Fse del periodo 2003-2007 della regione, dimostrano il raggiungimento degli obiettivi previsti in sede di programmazione, corrispondenti al pieno assorbimento delle risorse previste in sede di rendicontazione e certificazione comunitaria.

Alla data di chiusura, il Programma ha realizzato un insieme di interventi impegnando risorse per circa 665 milioni di euro, pari al 100,8 % della dotazione prevista. Gli impegni risultano in linea sia con il livello di pagamenti che con la spesa certificata, confermando la

capacità del programma di tradurre risorse impegnate in pagamenti ammissibili e certificati alla Commissione Europea.

L'avanzamento finanziario dei programmati Assi di intervento risulta omogeneo, con impegni e successive certificazioni comunitarie in linea rispetto alla media del programma.

In particolare:

asse 1 – *Adattabilità* - 112 milioni di investimenti previsti, di cui 124 impegnati e certificati, pari al 111% del preventivato per effetto del cd *overbooking*.

asse 2 – *Occupabilità* – 302 milioni di investimenti, di cui 299 impegnati e certificati, pari al 99,2 per cento del previsto.

asse 3 – *Inclusione sociale* – 39,7 milioni circa di investimenti, di cui oltre 39,6 impegnati e certificati, pari 99,9 per cento del programmato.

asse 4 – *Capitale Umano* – 163 milioni di investimenti, di cui 161 impegnati e certificati, pari al 98,6 per cento del programmato.

asse 5 – *Transnazionalità e Transregionalità* – 19,7 milioni di investimenti, di cui 17,8 impegnati e certificati, pari al 90,3 per cento del programmato.

asse 6 – *Assistenza Tecnica* – 23,3 milioni investiti, di cui 23,4 impegnati e certificati, pari al 100,5 per cento del preventivato.

Per quanto riguarda gli impatti, l'analisi quantitativa dei destinatari delle attività avviate presente nel Rapporto finale di esecuzione fa rilevare un numero complessivo pari a 304.591 soggetti coinvolti, di cui una percentuale significativa (53,8 per cento) è rappresentata da donne (pari, complessivamente, a 164.085).

I destinatari delle attività concluse risultano, invece, 298.824, pari al 98,1 per cento degli avviati. Le persone coinvolte nelle attività promosse con i fondi del POR sono in prevalenza occupati (56 per cento), seguiti dai disoccupati (29,7%) e dagli inattivi (13,7 per cento).

Per quanto riguarda il tema delle irregolarità, come rileva il Rapporto Finale di Esecuzione, l'Autorità di gestione ha ricevuto 992 segnalazioni per un numero di 975 interventi. Di queste segnalazioni, 896 casi sono rilievi riscontrati attraverso il controllo di I livello effettuati da Organismi Intermedi ed Autorità di Gestione, mentre i restanti 96 derivano da controlli effettuati nell'audit di II livello da parte dell'Autorità di audit o da controllori di esterni.

Il Programma Operativo Regionale FSE 2014-2020 (POR CrO) della Regione Toscana finanzia le principali politiche per la crescita, l'occupazione ed il futuro dei giovani.

Il Programma declina, attraverso i cinque Assi prioritari che lo compongono, la strategia di investimento del Fondo Sociale Europeo per il settennio 2014-2020, sostanzialmente focalizzata alla costruzione di un sistema fondato sulla conoscenza, sulla creazione di lavoro economicamente stabile, qualificato e tutelato nonché su un territorio fortemente coeso. La sua dotazione finanziaria ammonta a circa 733 milioni, di cui 366 milioni quale quota del cofinanziamento Europeo FSE, 256 milioni provenienti dallo Stato e 110 milioni dalla Regione.

Sull'asse A – *Occupazione* - è stata concentrata la dotazione finanziaria più rilevante del Programma, pari al 52,2% del totale. Al 31.12.2016 risultano attivati interventi su quattro delle cinque priorità di investimento e si concentrano su interventi rivolti ai disoccupati (compresi quelli di lunga durata), ai giovani, all'occupazione femminile, alla permanenza sul lavoro di soggetti in particolari situazioni di crisi. Non risulta attivata la priorità di investimento relativa al miglioramento delle qualità dei servizi del lavoro.

L'asse B - *Inclusione sociale e lotta alla povertà* - ha una dotazione finanziaria pari al 20 per cento del totale ed è attuata attraverso due priorità di investimento, l'una rivolta ai soggetti svantaggiati, in particolare disabili e persone con carichi familiari e l'altra verso il settore della prima infanzia.

L'asse C - *Istruzione e formazione* – rappresenta con 168,6 milioni di euro, il 23 per cento del totale ed è rivolto al sostegno all'innovazione ed all'efficacia dell'offerta didattica per prevenire la dispersione scolastica e migliorare i livelli di approfondimento e qualità dell'istruzione nonché la promozione di politiche di mobilità a supporto dell'istruzione, della formazione e dell'occupabilità.

Per ciò che attiene all'andamento delle risorse impegnate, a fine 2016, il POR-FSE della regione ha conseguito l'assunzione di impegni per circa 87 milioni di euro, pari al 12 per cento della dotazione finanziaria. Nello specifico, il maggior apporto in termini di capacità di impegno si rileva nell'Asse 2 “Inclusione sociale e lotta alla povertà” che presenta una percentuale pari al 21,7 per cento di risorse impegnate e di 16,4 per cento di risorse certificate. Di minore impatto il risultato raggiunto dagli altri tre Assi. I progetti approvati ammontano a 1.120, di cui 623 attivati e 34 conclusi, con una percentuale di avvio pari al 55,6 per cento. I progetti risultano concentrati in via prioritaria sui primi tre assi. I soggetti coinvolti risultano 420mila, con prevalente partecipazione femminile, pari al 54% del totale. Nel ciclo di programmazione comunitaria 2014-20, un ambito particolarmente rilevante è rappresentato dalla promozione di strategie volte a sostenere ed incentivare l'occupazione

giovanile. Il “Piano esecutivo regionale della Garanzia Giovani” della Regione Toscana, approvato dalla Giunta Regionale con delibera n. 346 del 28/04/2014, riguarda un bacino di utenza stimato in circa 55.000 giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni e prevede le seguenti azioni, programmate in coerenza con la strategia nazionale:

- azioni di orientamento, accompagnamento e consulenza per l'inserimento lavorativo per i giovani fino a 29 anni;
- promozione di tirocini, con rimborso spese per i giovani fino a 29 anni;
- promozione del servizio civile, per i giovani fino a 29 anni;
- inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente, per i giovani fino a 18 anni;
- sostegno alla creazione e all'avviamento di impresa, per i giovani fino a 29 anni;
- bonus occupazionali destinati ai datori di lavoro, per l'assunzione di giovani fino a 29 anni.

Al 31 dicembre 2016 risultano impegnati oltre 53 milioni di euro, al netto dell'assistenza tecnica, corrispondenti al 94,2 per cento delle risorse gestite dalla Regione Toscana (esclusi i circa 12 milioni previsti per il bonus occupazionale, gestiti dall'Inps). Le misure totalmente impegnate rispetto alle previsioni risultano essere la Misura 2 - A “Formazione e inserimento lavorativo”, la Misura 6 “Servizio Civile” e la Misura 7 “Sostegno all'autoimpiego ed all'imprenditorialità”. Buone performance in termini di impegno si rilevano anche nella misura 2 B “Reinserimento giovani tra i 15 e i 18 anni in percorsi formativi nella Misura 5 “Tirocinio extracurricolare, anche in mobilità geografica”. Risultati meno soddisfacenti si rilevano in termini di capacità di pagamento, tenuto conto che la percentuale si attesta intorno al solo 60 per cento. In particolare, le maggiori criticità si rilevano per la misura 2 A “Formazione ed inserimento lavorativo” (40 per cento) e la misura 2B “Reinserimento di giovani tra i 15 e i 18 anni in percorsi formativi” (50,2 per cento).

Il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) si inserisce nel processo di realizzazione della strategia Europa 2020, promuovendo uno sviluppo rurale sostenibile in tutta l'Unione europea e contribuendo a migliorare la competitività del settore agricolo e forestale, l'ambiente e il paesaggio, la qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia.

Il Programma di sviluppo rurale 2007-2013, finanziato con il FEASR, ha concluso il ciclo di programmazione nell'anno 2015. A differenza degli altri fondi, per il FEASR, non c'è distinzione tra pagamenti e certificazioni e pertanto la chiusura della programmazione si

chiude al 31 dicembre 2015, secondo la regola del disimpegno automatico, senza margine temporale successivo per procedere alla certificazione.

Il Programma di sviluppo rurale 2014-2020 della Regione Toscana per l'impiego delle risorse del Fondo europeo agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) è stato approvato con Decisione della Commissione Europea n. 3507 del 26 maggio 2015, recepita dalla Regione Toscana con d.r.g. n. 788 del 4 agosto 2015.

Gli obiettivi strategici di tale Programma si possono riassumere come segue:

- stimolare la competitività del settore agricolo;
- garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
- realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, compresi la creazione ed il mantenimento dei posti di lavoro.

Il programma Prs-FEASR si articola in sei priorità.

Al suddetto programma risulta assegnata una dotazione finanziaria pari ad euro 961,8 milioni di euro, così come stabilito a livello nazionale in ottemperanza alle disposizioni di cui al Regolamento delegato (UE) 2015/791 della Commissione Europea, la quota FEASR è di 414,7 milioni di euro, pari al 43,1 per cento del totale.

La dotazione finanziaria più rilevante, di 297,3 milioni di euro, pari al 30,9 per cento è assegnata alla priorità 4 che ha come obiettivo "Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e foreste", a seguire in termini di rilevanza nella programmazione vi sono, con 238,2 milioni di euro, pari al 24,8 per cento, la priorità 2 che ha come obiettivo "Potenziare la competitività agricola e la redditività delle aziende agricole" e la priorità 3 che ha come obiettivo quello di "Promuovere l'organizzazione filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo" ed è finanziata con 200,6 milioni che rappresenta il 20,9 per cento del complesso degli investimenti nel programma.

Lo stato di avanzamento finanziario al 31 dicembre 2016, in termini di impegni e pagamenti, è il seguente. Per quanto riguarda l'impegnato, ovvero le risorse oggetto di contratti di assegnazione a favore dei beneficiari già stipulati e quindi giuridicamente vincolanti nei confronti dei beneficiari stessi, la somma è pari ad euro 497 milioni di euro corrispondente al 51,68 per cento della dotazione finanziaria.

In termini di capacità di impegno, i migliori risultati si registrano per la priorità 2 "Potenziare la competitività agricola e la redditività delle aziende agricole" con il 65,84 per cento di risorse impegnate e la priorità 5 che ha come obiettivo "Incentivare l'uso efficiente delle risorse ed il passaggio ad una economia a bassa emissione di carbonio e resiliente al

clima” che ha impegnato il 67,25 per cento delle risorse. Le restanti Priorità si attestano complessivamente su una percentuale compresa tra il 40 per cento ed il 50 per cento. Le misure discontinue risultano impegnate per l'intero ammontare della dotazione finanziaria. Per quanto riguarda il livello dei pagamenti, si rileva che il liquidato, ovvero il totale delle somme effettivamente pagate ai beneficiari, al 31.12 2016 è pari ad euro 61,4 milioni di euro. La percentuale di realizzazione in termini di pagamenti è piuttosto bassa, corrispondente al 6,39 per cento rispetto alla dotazione finanziaria e al 12,36 per cento rispetto al totale degli impegni. L'affaccio alle risultanze dei primi mesi del 2017 rileva un lieve incremento nel livello dei pagamenti, che si attestano ad euro 96,9 milioni di euro, pari al 10,7 per cento della dotazione finanziaria. Nei primi mesi del 2017, gli impegni complessivi ammontano ad euro 510,1 milioni di euro, corrispondenti al 53,04 per cento della complessiva dotazione finanziaria.

Il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS), oggi Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) ai sensi del d.L.gs. n. 88/2011, è lo strumento attraverso il quale lo Stato finanzia con risorse aggiuntive, a carico del bilancio nazionale, interventi rivolti al riequilibrio economico e sociale fra le aree del Paese, in attuazione dell'art. 119, comma 5, della Costituzione.

Il Fondo ha carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei fondi strutturali europei, garantendo l'unitarietà e la complessità delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i Fondi strutturali

In particolare, per una serie di ambiti, il FSC interviene ad integrazione delle risorse FESR, consentendo di estendere la platea dei beneficiari grazie allo scorrimento di graduatorie già adottate nelle procedure di selezione del POR. Peraltro, a differenza delle risorse europee, infatti, le risorse FAS non risultavano soggette alla regola del disimpegno automatico e quindi consentivano, almeno inizialmente un minor rigore sul piano temporale. Tale garanzia, viene, tuttavia meno a seguito della delibera Cipe n. 21 del giugno 2014, con la quale è stato fissato al 31 dicembre 2015 il termine per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti per l'integralità delle risorse del periodo 2007-2013.

Al termine del 2016, risultano in corso di realizzazione interventi per un valore di risorse FSC pari a 464,56 milioni di euro, pari al 92,2 per cento della dotazione finanziaria.

Con riferimento allo stato di avanzamento del Programma in termini finanziari, si riportano, nella seguente tabella, i dati complessivi di impegni e pagamenti al 31 dicembre 2016.

Gli impegni ammontano ad euro 874 milioni, di cui 424 corrispondenti a risorse FSC, corrispondenti al 91,3 per cento del totale delle risorse FSC. I pagamenti si attestano ad euro 665 milioni di euro, di cui 316 milioni di euro corrispondenti a risorse FSC, corrispondenti al 68,1% del totale delle risorse FSC.

Per il ciclo di programmazione 2014-2020, la legge 190/2014 nel riconfermare la chiave di riparto territoriale delle risorse individuata dalla legge ha ridefinito la cornice di programmazione, introducendo nuovi elementi di riferimento strategico, di *governance* e di procedura. In particolare, ha previsto, l'impiego della dotazione finanziaria del FSC attraverso Piani operativi rispondenti ad aree tematiche nazionali definiti da una apposita Cabina di regia composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, regionali

Anche il monitoraggio dei tempi di attuazione della spesa risulta rafforzato presso il livello centrale, ed è previsto che, in caso di ritardi nella realizzazione degli investimenti, la Cabina possa proporre al CIPE la revoca delle assegnazioni, la rimodulazione delle quote di spesa, ovvero nuove destinazioni dei fondi all'interno delle due macro-aree territoriali.

Il Programma marittimo Italia-Francia 2007-2013 si inserisce nell'ambito dell'Obiettivo di "Cooperazione territoriale Europea (CET)" della politica di coesione europea e nasce al fine migliorare la cooperazione tra le zone frontaliere (comprese le zone marittime e costiere dell'arco Tirreno settentrionale) sul versante dell'accessibilità, dell'innovazione e dello sviluppo di risorse naturali e culturali per assicurare la coesione dei territori e promuovere l'occupazione e lo sviluppo sostenibile. Il Programma presenta una dotazione finanziaria iniziale di 162 milioni, di cui la quota principale risulta finanziata da fondi FESR (euro 121,4 milioni). Per quanto riguarda la sola quota FESR, a marzo 2017 le spese complessive sui cinque assi prioritari validate ed incluse nelle richieste di rimborso e pagamento sono stati pari ad euro 120,9 milioni con un disimpegno di euro 509.682,13 rispetto al totale assegnato dal programma. Il risultato finale, sebbene negativo, risulta di dimensioni contenute, tenuto conto del fatto che con l'ultima attestazione di spesa (n. 31), inviata all'Autorità di certificazione il 1 marzo 2017, sono stati effettuati dei recuperi a seguito dell'Audit di II° livello e delle verifiche finali che hanno comportato una domanda negativa di decertificazione della spesa.

Secondo quanto emerge dalle risultanze del Rapporto finale di Esecuzione del Programma, la riduzione di parte del disimpegno è stata possibile grazie alle attività di riallocazione delle risorse liberate alla chiusura di bandi relativi a specifici progetti.

Con riferimento alle sole quattro priorità tematiche, il Programma ha allocato, dall'inizio della sua implementazione sino al suo termine, un totale di 112.954.754 euro di fondi FESR, corrispondente al 98,9 per cento della dotazione finanziaria iniziale relativa.

Per quanto riguarda invece i singoli assi, a percentuale degli impegni realizzati a consuntivo, rispetto agli stanziamenti per asse, varia dal 108,07 per cento dell'asse 1 al 92,11 per cento dell'asse 4.

Il Programma Interregionale Italia-Francia marittimo 2014-2020 coinvolge circa 6.5 milioni di abitanti ed ha l'obiettivo di promuovere e sostenere la cooperazione tra regioni italiane e francesi del Mare Mediterraneo settentrionale: Corsica, Sardegna e Liguria, cinque province della costa Toscana e i dipartimenti francesi delle Alpi-Marittime e della Provenza-Alpi-Costa Azzurra (PACA). Esso si articola in 4 assi di intervento e prevede una dotazione finanziaria iniziale di 199,6 milioni, di cui 169,7 di quota FESR e circa 30 da fondi nazionali. Con i due Avvisi relativi agli anni 2015 e 2016 è stato allocato complessivamente circa il 70 per cento del totale delle risorse FESR relative al Programma. A fine dicembre 2016 risultano allocati 83,5 milioni, con una capacità di allocazione del 27,7 per cento. La percentuale più elevata di realizzazione si rinviene in capo all'Asse 1, che rileva impegni per 26,9 milioni con una percentuale del 56 per cento rispetto alla dotazione finanziaria. Di minore impatto dell'asse 2, che registra impegni per 40,5 milioni con una percentuale pari al 27 per cento rispetto alle disponibilità prevista. Le restanti assi presentano una percentuale inferiore al 20 per cento.

INDICE GENERALE

DOCUMENTO DI SINTESI

1	PREMESSA	9
2	Il disavanzo sostanziale di 3.024,76 milioni e il risultato finanziario a – 167 milioni	13
3	Le entrate	17
4	Gli andamenti della spesa.	17
5	Indebitamento regionale e criticità ulteriori che gravano sul risultato di amministrazione	21
6	Il conto del patrimonio.	29
7	“Focus” su immobili regionali in locazione a terzi	30
8	Organizzazione e personale	33
9	Le partecipazioni della Regione	35
10	Il Project financing	37
11	I nuovi ospedali della Toscana	41
12	L’Estar	44
13	Il Project financing per il campus universitario I Praticelli, Pisa	45
14	Il finanziamento delle politiche di coesione e sviluppo. I fondi europei.	49

INDICE GENERALE

VOLUME I

DELIBERAZIONE

Pag

NOTA INTRODUTTIVA

III

RELAZIONE

CAPITOLO I - IL BILANCIO E L'INDEBITAMENTO NELL'ECONOMIA REGIONALE. L'ATTIVITA' DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUI RENDICONTI DELLE REGIONI ITALIANE

1. Premessa.	5
2. La giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali deliberati nell'anno 2016: principali profili di interesse.	7
2.2. L'esito dei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali effettuati nell'anno 2016.	17
3. Il contesto macroeconomico nazionale e regionale.	26
3.1. Il quadro nazionale di riferimento.	26
3.2. Il quadro economico regionale.	31
4. L'indebitamento della Regione Toscana.	36
4.1. Il contesto normativo di riferimento.	36
4.2. Il debito complessivo della Regione Toscana nel 2016.	42
4.3. Il rispetto dei vincoli di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011.	47
4.4. Il ricorso a nuovo indebitamento nell'esercizio 2016.	53
4.5. Gli ulteriori investimenti finanziati con contributi regionali.	60
4.6. La disciplina dei "mutui a pareggio": la gestione 2016.	65
4.7. La disciplina dei "mutui a pareggio": l'evoluzione del disavanzo derivante da esercizi pregressi.	68
4.8. I debiti fuori bilancio e le passività potenziali.	75
4.9. Gli strumenti di finanza derivata.	77
4.9.1. Le fonti normative.	80
4.9.2. I derivati finanziari in Regione Toscana.	83
4.9.3. Il <i>fair value (mark to market)</i> dei derivati.	96
4.10. Le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013: la gestione 2016.	98
4.11. Considerazioni conclusive e criticità riscontrate.	103

CAPITOLO II - LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

1. Il ciclo di programmazione regionale.	111
2. Documento di economia e finanza regionale (Defr).	113
3. Il programma regionale di sviluppo 2016-2020.	115
4. La legge di stabilità e le leggi collegate.	120
5. Il Collegato alla legge di stabilità 2016.	121
6. Il bilancio di previsione.	123
7. La legge di assestamento.	124
8. Le variazioni di bilancio.	124

CAPITOLO III - I SALDI DELLA FINANZA REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO	
1. Il quadro di insieme. I risultati finali e il pareggio di bilancio.	131
1.1. I risultati della gestione di competenza.	131
1.2. Gli equilibri della gestione di cassa.	133
1.3. Il risultato di amministrazione, i fondi vincolati e il disavanzo sostanziale.	134
1.4. Il pareggio di bilancio.	141
1.4.1. Le fonti normative, gli schemi e le sanzioni per il mancato rispetto.	141
1.5. La gestione, il monitoraggio e la certificazione del pareggio.	144
2. Le entrate.	152
2.1. Introduzione.	152
2.2. I dati complessivi del 2016.	155
2.3. Le entrate tributarie.	160
2.4. Gli andamenti generali nel quinquennio 2012-2016.	164
2.5. L'indebitamento regionale negli equilibri finanziari.	167
2.5.1. Le anticipazioni di cassa.	170
3. Gli andamenti generali della spesa.	172
3.1. La gestione della spesa corrente per missioni.	180
3.2. Gli andamenti della spesa per investimenti.	184
3.3. Le spese per servizi in conto terzi e partite di giro.	188
4. La gestione dei residui.	197
4.1. Il riaccertamento ordinario dei residui.	197
4.1.1. Le risultanze del riaccertamento ordinario al 31/12/2016.	199
4.1.2. Il fondo pluriennale vincolato rideterminato al 31/12/2016.	213
4.2. La gestione complessiva dei residui.	225
4.2.1. I residui attivi.	225
4.2.2. I residui passivi.	230
4.3. Le cancellazioni complessive.	233
4.4. I residui perenti.	235
4.5. La vetustà dei residui mantenuti in bilancio al 31/12/2016.	236
4.6. Il fondo crediti di dubbia esigibilità rideterminato al 31/12/2016.	241
5. I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo.	245
5.1. Principali elementi del bilancio di previsione.	245
5.2. Le variazioni e le previsioni di bilancio definitive.	250
5.3. Gli equilibri di bilancio e i risultati della gestione.	256
CAPITOLO IV- LO STATO PATRIMONIALE	261
1. Premessa.	261
2. 2. I contenuti dello Stato patrimoniale e del Conto economico.	262
2.1. La gestione dei beni mobili e immobili.	274
2.2. Le alienazioni dei beni immobili.	285
2.3. Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare.	290

VOLUME II

CAPITOLO V – LE POLITICHE REGIONALI

I Le politiche sanitarie.	15
1.1. La spesa sanitaria.	15
1.2. Analisi della spesa sulla politica sanitaria. Gli andamenti nel quinquennio.	22
1.3. Il Project financing.	24
1.3.1. Il Project financing nel settore ospedaliero.	25
1.3.2. I nuovi ospedali in Toscana.	31
1.3.3. Le fonti di finanziamento degli ospedali.	41
1.3.3.1. Fonti di finanziamento dalla programmazione al progetto preliminare.	41
1.3.3.2. Fonti di finanziamento alla stipula delle convenzioni.	43
1.3.3.3. Fonti di finanziamento al 31 dicembre 2016.	45
1.3.4. La spesa dei servizi non sanitari dopo la costruzione degli ospedali.	48

1.3.4.1. L'ospedale delle Apuane.	49
1.3.4.2. Il nuovo ospedale di Lucca.	54
1.3.4.3. Il nuovo ospedale di Pistoia.	56
1.3.4.4. Il nuovo ospedale di Prato.	60
1.3.4.5. Considerazioni conclusive.	63
1.4. L'Ente di Supporto tecnico-amministrativo regionale (Estar).	74
1.4.1. I dati di bilancio 2015.	77
1.4.2. Lo stato patrimoniale.	77
1.4.3. Il conto economico.	92
1.4.4. Conclusione.	97
1.5 L'acquisto farmaci.	98
2 Il finanziamento delle politiche di coesione. I fondi europei e il fondo sviluppo e coesione	104
2.1 L'andamento della programmazione 2007-2013 in Toscana.	104
2.2 La programmazione 2014-2020.	109
2.3 Il FESR – Programmazione 2007-2013.	117
2.3.1 La programmazione FESR 2014-2020.	130
2.4. Il FSE – Programmazione 2007-2013.	136
2.4.1. La programmazione FSE 2014-2020.	140
2.5. Il Programma Garanzia Giovani.	144
2.6. Il FEASR – Programmazione 2007-2013.	152
2.6. 1.La programmazione FEASR 2014-2020.	154
2.7. Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).	161
2.8. Il Programma Italia-Francia “Marittimo” 2007-2013.	168
2.8.1 Il Programma Interregionale Italia-Francia marittimo 2014-2020.	173

CAPITOLO VI – PROFILI ORGANIZZATIVI E PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

1. L'organizzazione amministrativa e controlli interni	178
1.1. Introduzione.	178
1.2. Il quadro generale di riorganizzazione del personale e delle strutture.	179
1.2.1. L'evoluzione della dotazione organica per le strutture operative della Giunta regionale.	180
1.2.2. L'evoluzione della dotazione organica della struttura consiliare.	185
1.2.3. Il piano di riordino delle strutture operative regionali.	186
1.3. Il processo di riordino ex l. n. 56/2014 (legge Delrio).	190
1.3.1. Il trasferimento delle funzioni e del personale.	190
1.3.2. Il personale in avvalimento.	192
1.3.3. Il trasferimento delle funzioni.	193
1.3.3.1. Direzione agricoltura e sviluppo rurale.	193
1.3.3.2. Direzione istruzione e formazione.	194
1.3.3.3. Direzione ambiente ed energia.	194
1.3.3.4. Direzione difesa del suolo e protezione civile.	194
1.3.3.5. Direzione mobilità infrastrutture e Tpl.	195
1.3.3.6. Direzione diritti di cittadinanza e coesione sociale.	196
1.4. Le funzioni in materia di servizi del lavoro e politiche attive del lavoro.	196
1.5. Le modifiche alla l.r. n. 22/2015 e gli accordi per il trasferimento dei beni e dei rapporti.	199
1.6. Il sistema di nomine dei vertici dirigenziali.	200
1.7. Il sistema dei controlli interni.	202
1.8. Introduzione.	202
1.8.1. I controlli interni della Regione Toscana.	203
1.9. Considerazioni conclusive.	207
2. Il personale regionale.	210
2.1. Introduzione.	210
2.2. Le misure di contenimento vigenti.	210
2.3. Il rispetto del limite della spesa di personale.	212
2.4. Il rispetto dei limiti di crescita del fondo delle risorse decentrate per il personale dirigente e non dirigente.	214
2.5. Il rispetto dei vincoli assunzionali.	217
2.5.1. La programmazione del fabbisogno di personale.	220

2.6.	La spesa di personale a tempo determinato e con contratti di collaborazione coordinata e continuativa.	222
2.7.	La consistenza e l'analisi dei costi del personale della Regione.	228
2.7.1.	La dotazione organica complessiva a fine 2016.	228
2.7.2.	La composizione e il costo del personale nel 2016.	229
2.8.	Le spese per incarichi di studio e di consulenza.	233
2.9.	La spesa per gli organi istituzionali.	235
2.10.	Considerazioni conclusive.	240
3.	Gli enti e le agenzie regionali	241
3.1.	Introduzione.	241
3.2.	Il percorso per l'adozione del bilancio consolidato.	242
3.3.	Gli indirizzi e le direttive per il 2016.	246
3.4.	La governance degli enti regionali.	252
3.4.1.	Gli indirizzi del settore "Programmazione finanziaria e finanza locale" della direzione "Programmazione e bilancio".	254
3.4.2.	La verifica dei crediti e dei debiti reciproci.	256
3.5.	I risultati di esercizio nel triennio 2014-2016.	258
3.6.	I contributi finanziari erogati dalla Regione nel triennio 2014-2016.	258
3.7.	Le dotazioni organiche.	264
3.8.	Il contenimento della spesa di personale: analisi dei risultati.	267
3.9.	La spesa di personale nel suo complesso: il confronto in serie storica e l'incidenza percentuale sulle spese correnti.	270
3.9.1.	La spesa di personale a tempo determinato e con contratti di collaborazione coordinate e continuative.	273
3.10.	La spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.	275
3.11.	L'Ente Parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli .	278
3.11.1.	Il piano di rientro del Parco.	285
3.12.	L'Autorità portuale regionale.	287
3.13.	Considerazioni conclusive.	288
4.	Le società partecipate.	291
4.1.	Il contesto normativo.	291
4.1.1.	Il decreto legislativo n. 175 del 19/08/2016.	291
4.1.2.	La sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016.	304
4.1.2.1	Il ricorso per questione di legittimità costituzionale promosso dalla Regione Veneto.	309
4.1.3.	Le conseguenze della sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016. De jure condendo. I pareri del Consiglio di Stato, lo schema di decreto correttivo, la Conferenza Unificata. L'audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione alla Camera dei Deputati.	313
4.1.3.1	Il parere del Consiglio di Stato n. 83 del gennaio 2017.	314
4.1.3.2.	Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo del 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.	316
4.1.3.3.	Il parere del Consiglio di Stato n. 683 del 2017.	316
4.1.3.4.	L'intesa in sede di Conferenza unificata.	321
4.1.3.5 .	L'audizione del Presidente della Autorità Nazionale Anticorruzione sullo di decreto correttivo in Commissione "Bilancio" della Camera dei Deputati.	322
4.1.4.	Il ruolo della Corte dei Conti nel decreto legislativo n. 175 del 2016.	323
4.1.4.1.	Il ruolo delle Sezioni regionali di controllo.	324
4.1.4.2.	La responsabilità erariale e la giurisdizione della Corte dei Conti nel Testo Unico.	328
4.2.	La legislazione regionale e l'adeguamento alle nuove disposizioni in materia di società a partecipazione pubblica recate dal decreto legislativo n. 175 del 2016.	329
4.3	Il decreto correttivo.	329
4.4.	Le partecipazioni della Regione Toscana.	330
4.4.1.	La composizione del portafoglio della Regione.	330
4.4.1.1.	Le società del "settore energia-ambiente".	333
4.4.2.	Le variazioni intervenute nelle consistenze delle partecipazioni della Regione al 31 dicembre 2016.	336

4.4.2.1. Le partecipazioni indirette della Regione.	337
4.4.2.2. Partecipazioni in cooperative e consorzi ex Etsaf (Ente toscano sviluppo agricolo e forestale).	341
4.4.3 Le partecipazioni nel rendiconto della Regione.	342
4.4.3.1. Il valore delle partecipazioni nel Conto del patrimonio.	342
4.4.3.2. Gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con le società controllate e partecipate.	344
4.4.3.3. Il fondo vincolato per le perdite delle società partecipate.	356
4.4.3.4. I trasferimenti alle società partecipate.	347
4.5. Il personale delle società partecipate.	349
4.6. Relazione annuale del Presidente della Regione: il controllo sugli organismi partecipati.	350
4.7. La relazione sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione delle società partecipate previsto dalla legge n. 190/2014 e le misure correttive della Regione.	353
4.8. La revisione straordinaria delle partecipazioni prevista dal decreto legislativo n. 175 del 2016.	354
4.8.1. La revisione straordinaria delle partecipazioni della Regione Toscana.	357
4.8.1.1. Società partecipate direttamente dalla regione ed ammissibili ai sensi dell'art. 4".	361
4.8.1.2. Società partecipate direttamente non ammissibili ai sensi dell'art. 4".	363
4.8.1.3. Società partecipate direttamente la cui valutazione di ammissibilità ai sensi dell'art. 4 presenta margini di incertezza e che temporaneamente non sono inserite nel Piano di Razionalizzazione".	364
4.8.1.4. Società partecipate indirettamente".	366
4.8.1.5. Società partecipate indirettamente tramite la società Fidi Toscana.	366
4.8.1.6. Società partecipate indirettamente la cui partecipazione è detenuta da Enti dipendenti della Regione o controllati dalla Regione".	367
4.8.1.7. Indirizzi operativi per la redazione del Piano di razionalizzazione.	368
4.8.1.8. Il processo di verifica della sostenibilità economica e finanziaria e monitoraggio dei piani industriali.	370
4.8.1.9. Le azioni del Piano di razionalizzazione.	370
4.9. Lo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione delle società partecipate di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016 nel primo semestre.	373
4.10. Il monitoraggio dei Piani Industriali.	374
4.11. I risultati di gestione delle società partecipate dalla Regione.	389
4.11.1. I risultati di gestione delle società partecipate dalla Regione operanti nel settore creditizio.	390
4.11.2. I risultati economici delle partecipate regionali operanti nel settore delle infrastrutture.	391
4.11.3. I risultati di gestione delle società partecipate dalla Regione operanti nel settore Fieristico.	393
4.11.4. I risultati economici delle società partecipate operanti nel settore termale.	396

CAPITOLO VII - L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

1. Introduzione.	399
2. L'attività contrattuale della Regione Toscana: i risultati complessivi.	402
3. Il quadro normativo di riferimento.	405
3.1. Il Codice dei contratti pubblici.	406
3.1.1. La programmazione di lavori, servizi e forniture.	409
3.1.2. La qualificazione delle Stazioni Appaltanti.	411
3.1.3. La centralizzazione degli acquisti di beni e servizi: il cd. "sistema Consip" ed il soggetto aggregatore.	412
3.1.4. Il sistema di e-procurement della Pubblica Amministrazione.	416
3.1.5. La proroga.	417
3.2. L'aggiornamento della normativa regionale in materia di contratti.	421
3.2.1. La legge regionale n. 38 del 2007.	425
3.2.2. La normativa regionale sul soggetto aggregatore.	426
3.2.3. Il Sistema Telematico di Acquisti Regionale della Toscana (START).	428
3.2.4. Il Sistema Informativo Telematico Appalti Toscana (SITAT).	429

4. Opere e lavori pubblici: programmazione, attuazione, attività contrattuale 2016 e progressa della Giunta regionale, del Consiglio regionale e degli organismi regionali.	430
4.1. I lavori pubblici: l'attuazione del programma della Giunta regionale e degli organismi regionali.	431
4.1.1. Il quadro delle risorse nel programma delle opere pubbliche della Regione Toscana per il triennio 2016-2018.	433
4.2. I lavori pubblici: l'attività contrattuale 2016 della Giunta regionale e degli organismi regionali.	436
4.3. Le valutazioni sull'andamento dei lavori pubblici.	439
5. Servizi e forniture: programmazione, attuazione, attività contrattuale 2016 e progressa della Giunta regionale, del Consiglio regionale e degli organismi regionali.	441
5.1. I servizi e le forniture: l'attuazione del programma di acquisti	441
5.1.1. Le fonti di finanziamento della programmazione regionale.	446
5.2. I servizi e le forniture: l'attività contrattuale 2016.	449
5.2.1. L'attività contrattuale della Giunta regionale.	450
5.2.2. L'attività contrattuale del Consiglio regionale.	453
5.2.3. L'attività contrattuale degli organismi regionali.	456
6. L'attività contrattuale progressa.	460
6.1. I lavori pubblici: l'attività contrattuale progressa della Giunta regionale e degli organismi regionali.	461
7. Le procedure fuori programma.	465
8. La programmazione del Soggetto aggregatore.	470
8.1. Lo stato di attuazione del programma.	473
8.2. Obblighi in materia di acquisti centralizzati e ricorso a forme di mercato elettronico.	476
9. Il contenzioso.	481
10. Il sistema delle proroghe.	482
11. L'attività contrattuale dell'Estar.	482
12. L'attività contrattuale dell'ARDSU e il project financing per il Campus "I Praticelli".	489
12.1. Il project financing per il Campus "I Praticelli".	490
12.2. Richiamo alla disciplina giuridica.	490
12.3. L'esame del Project financing per la residenza universitaria "I Praticelli" di Pisa.	495
12.4. L'analisi delle condizioni pattuite nel contratto di concessione.	497
12.5. I principali fatti di gestione nella fase esecutiva.	499
12.5.1. Il riconoscimento del maggior contributo in conto "prezzo".	500
12.5.2. L'avvio della procedura di risoluzione anticipata del PF.	501
12.5.3. La prima revisione del PEF e il nuovo Disciplinare tecnico di gestione.	503
12.5.4. Il costo finale sostenuto dalla ex ARDSU di Pisa e la proprietà delle opere.	506
12.5.5. Le fonti di finanziamento dell'opera.	510
12.6. Le valutazioni conclusive sull'operazione.	511
13. La governance degli enti e organismi dipendenti.	512
13.1. I Consorzi di bonifica.	514
14. Considerazioni conclusive.	517

INDICI DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

CAPITOLO I - IL BILANCIO E L'INDEBITAMENTO NELL'ECONOMIA REGIONALE. L'ATTIVITA' DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUI RENDICONTI DELLE REGIONI ITALIANE

- Tab. 1. Il risultato di amministrazione nelle delibere di parifica al rendiconto adottate dalle Sezioni regionali nell'anno 2016.
- Tab. 2. Esito dei giudizi di parifica al rendiconto adottati dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno 2016.
- Tab. 3. Il quadro macroeconomico in Italia - Conto economico delle risorse e degli impieghi. Variazioni percentuali sull'anno precedente – valori concatenati – anno di riferimento 2010.
- Tab. 4. Contributi alla crescita del Pil. Anni 2012-2016, prezzi dell'anno precedente.
- Tab. 5. Indicatori di finanza pubblica. Anni 2012-2016.
- Tab. 6. Previsioni per l'economia italiana. Anni 2017-2018. Principali indicatori economici.
- Tab. 7. Principali indicatori economici, confronto Italia - Regione Toscana.
- Tab. 8. Previsioni per l'economia toscana. Pil e principali componenti.
- Tab. 9. Principali indicatori del mercato del lavoro.
- Tab. 10. Gli impegni di spesa della Regione Toscana e la loro incidenza sul Pil regionale: serie storica.
- Tab. 11. L'indebitamento degli Enti locali e della Regione Toscana.
- Tab. 12. L'indebitamento della Regione Toscana - dettaglio per tipologia di debito.
- Tab. 13. Il costo del servizio al debito: spesa per il rimborso di prestiti.
- Tab. 14. Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento della Regione Toscana. Dati da stanziamento di bilancio - previsioni assestate 2016-2018.
- Tab. 15. Spese di investimento previste e impegnate nel 2016: dettaglio per tipologia e fonte di finanziamento.
- Tab. 16. Contributi erogati dalla Regione per il finanziamento di investimenti attivati da enti esterni.
- Tab. 17. Elenco degli interventi impegnati finanziati con autorizzazione all'indebitamento non contratto.
- Tab. 18. Disavanzo derivante da mutui a pareggio: confronto disavanzo presunto - disavanzo effettivo.
- Fig. 1. Andamento tasso Euribor 6 mesi e cambio euro/dollaro anni 2000-2016.
- Tab. 19. Contratti di finanziamento assistiti da derivati finanziari al 31/12/2016. Flussi finanziari netti 2016.
- Tab. 20. Flussi finanziari dei contratti Irs Regione Toscana Deutsche Bank e Bank of America, Merrill Lynch, tasso fisso con barriera digitale “knock out”. Anni 2002-2016.
- Tab. 21. Flussi finanziari del contratto Irs Regione Toscana - Banca Nazionale del Lavoro, tasso fisso con barriera digitale “knock out”. Anni 2003-2016.
- Tab. 22. Risultati finanziari del contratto Irs Regione Toscana - Banca Monte dei Paschi di Siena tasso fisso 4,358%. Anni 2006-2016.
- Tab. 23. Risultati finanziari del contratto Irs con collar Regione Toscana - Banca Bnp Paribas. Tasso fisso cap 7,95%; tasso fisso floor 5,026%. Anni 2006-2016.
- Tab. 24. Risultati finanziari del contratto Irs con collar Regione Toscana - Dexia Crediop S.p.A. Tasso fisso cap 7,95%; tasso fisso floor 4,384%. Anni 2006-2016.
- Tab. 25. Risultati finanziari dei contratti di Irs a tasso fisso tra Regione Toscana e USB fino al 6/2005 e a tasso variabile strutturato con spread di tassi Cms con Società Generale dal 7/2005. Anni 2002-2016.
- Tab. 26. Spesa complessiva per derivati fino al 31/12/2016.
- Tab. 27. Fair value dei derivati al 31/12/2016.
- Tab. 28. Tempi medi di pagamento. Anni 2013-2016.

CAPITOLO II - IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE

- Fig. 2. Ciclo di programmazione.
- Tab. 29. Ciclo di programmazione. Atti e norme regionali.
- Tab. 30. Spesa di investimento programmata per il 2016.
- Tab. 31. Prs 2016-2020. Progetti regionali.
- Tab. 32. Piani previsti dalla normativa nazionale.
- Tab. 33. Piani previsti dalla normativa regionale e indicati nel Defr 2016.
- Tab. 34. Piani previsti dalla normativa regionale prorogati fino al 31/12/2016.
- Tab. 35. Aree di intervento del Prs 2016-2020.

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

Il quadro d'insieme. I risultati finali e il pareggio di bilancio

- Tab. 36. Equilibri della competenza.
- Tab. 37. Gestione di cassa. Periodo 2014-2016.
- Tab. 38. Saldi finanziari. Anni 2014-2016.
- Tab. 39. Il saldo finanziario 2016.

- Tab. 40. Disavanzo sostanziale di amministrazione nel triennio 2014-2016.
- Tab. 41. Composizione del disavanzo sostanziale di amministrazione nel 2016.
- Tab. 42. Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2016.
- Fig. 3. Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2016
- Tab. 43. Distribuzione dei budget di competenza anni 2016-2018.
- Tab. 44. Pareggio di bilancio. Modello ISF/16l.

Le entrate

- Tab. 45. Totale delle entrate al netto delle contabilità speciali. Anni 2013-2016.
- Fig. 4. Titolo I - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.
- Fig. 5. Titolo II - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.
- Fig. 6. Titolo III - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.
- Fig. 7. Titolo IV - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.
- Fig. 8. Titolo VI - andamento delle entrate - periodo 2012-2016.
- Fig. 9. Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2012-2016.
- Tab. 46. Entrate tributarie in valore assoluto e indicatori.
- Fig. 10. Andamento delle previsioni definitive dei titoli di entrata.
- Fig. 11. Andamento delle riscossioni dei titoli di entrata.
- Fig. 12. Le entrate totali al netto delle contabilità speciali - Periodo 2012-2016.
- Tab. 47. Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2012-2016.
- Fig. 13. Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2012-2016.
- Tab. 48. Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2012-2016.
- Tab. 49. Indebitamento autorizzato nel bilancio preventivo.
- Fig. 14. Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2012-2016.
- Tab. 50. Andamento debito regionale.
- Tab. 51. La struttura del debito regionale.
- Tab. 52. Situazione debitoria.
- Tab. 53. Analisi della struttura del debito con oneri a carico della Regione in base al tipo di tasso.

Gli andamenti generali della spesa

- Tab. 54. Spese per titoli. Anni 2012-2016.
- Tab. 55. Spese per titoli. Scostamenti percentuali. Anni 2012-2016.
- Tab. 56. Spese per titoli. Indicatori finanziari. Anni 2012-2016.
- Tab. 57. Le spese per missioni. Anni 2015-2016.
- Tab. 58. Le spese per missioni. Variazioni percentuali. Anni 2015-2016.
- Tab. 59. Le spese correnti per missioni. Anni 2015-2016.
- Tab. 60. Spese correnti per missioni. Variazioni percentuali e indicatori finanziari 2015-2016.
- Tab. 61. La spesa corrente per tipologia economica Siope. Anni 2015-2016.
- Tab. 62. Le spese per investimenti. Anni 2015-2016.
- Tab. 63. Le spese per investimenti. Variazioni percentuali e indicatori finanziari 2015-2016.
- Tab. 64. Spese per investimento per tipologia economica Siope. Anni 2015-2016.

La gestione dei residui

- Tab. 65. Riaccertamento ordinario dei residui attivi al 31/12/2016.
- Tab. 66. Riaccertamento ordinario dei residui passivi al 31/12/2016.
- Tab. 67. Residui attivi derivanti dalla competenza 2016: dettaglio per titolo e tipologia di entrata.
- Tab. 68. Residui passivi derivanti dalla competenza 2016: dettaglio per titolo e tipologia di spesa.
- Tab. 69. Residui attivi derivanti da esercizi pregressi: dettaglio per titolo e tipologia di entrata.
- Tab. 70. Residui passivi derivanti da esercizi pregressi - dettaglio per titolo e tipologia di spesa.
- Tab. 71. Residui passivi perenti - dettaglio per titolo e tipologia di spesa.
- Tab. 72. Riaccertamento ordinario: reimputazioni dei residui attivi e passivi.
- Tab. 73. Riaccertamento ordinario: reimputazioni dei residui attivi e passivi, dettaglio per tipologia di entrata/spesa.
- Tab. 74. Fondo pluriennale vincolato derivante dal riaccertamento ordinario.
- Tab. 75. Fondo pluriennale vincolato derivante dal riaccertamento ordinario: dettaglio per missioni.
- Tab. 76. Fondo pluriennale vincolato complessivo al 31/12/2016.
- Tab. 77. Fondo pluriennale vincolato in uscita - Anno 2016.
- Tab. 78. Fondo pluriennale vincolato complessivo per missioni. Confronto 01/01/2016-31/12/2016.
- Tab. 79. La gestione dei residui attivi. Anni 2012-2016.
- Tab. 80. Residui attivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Anni 2015-2016.
- Tab. 81. Residui attivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Anni 2015-2016. Percentuali sul totale.
- Tab. 82. Gestione residui passivi. Anni 2012-2016.
- Tab. 83. Residui attivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Anni 2015-2016.
- Tab. 84. Risultati della gestione residui e della gestione di competenza 2016.
- Tab. 85. Residui perenti. Andamento 2013-2016.
- Tab. 86. Tasso di copertura del fondo residui perenti. Anni 2014-2016.
- Tab. 87. Residui attivi: dettaglio per anno di provenienza.
- Tab. 88. Residui passivi: dettaglio per anno di provenienza.
- Tab. 89. Calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2015.
- Tab. 90. Calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016.

I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo

- Tab. 91. Quadro di raffronto delle risorse libere previste nei bilanci 2014, 2015 e 2016.
- Tab. 92. Quadro di raffronto degli impieghi delle risorse libere previste nei bilanci 2015 (conoscitivo) e 2016.
- Tab. 93. Quadro riepilogativo delle previsioni iniziali di competenza dei bilanci 2015 (conoscitivo) e 2016.
- Fig. 15. Previsioni iniziali di entrata di competenza 2016.
- Fig. 16. Previsioni iniziali di spesa di competenza 2016.
- Tab. 94. Quadro di raffronto degli impieghi previsti nei bilanci 2014, 2015 e 2016: classificazione economica di 1° livello.
- Tab. 95. Entrate proprie e derivate.
- Tab. 96. Bilancio di previsione di competenza 2016 – Previsioni iniziali e definitive.
- Fig. 17. Previsioni iniziali e finali di entrata del bilancio 2016.
- Fig. 18. Previsioni iniziali e finali di spesa del bilancio 2016.
- Tab. 97. Bilancio di previsione 2016 – Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della competenza.
- Tab. 98. Bilancio di previsione 2016 – Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della cassa.
- Tab. 99. Equilibri di bilancio. Quadro generale anno 2016.
- Tab. 100. Limiti quantitativi all'indebitamento (previsioni definitive 2016).

CAPITOLO IV - LO STATO PATRIMONIALE

- Tab. 101. Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2016.
- Fig. 19. Attività del patrimonio. Incidenza media delle voci economiche. Anno 2016.
- Tab. 102. Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2016.
- Fig. 20. Passività del patrimonio. Incidenza delle voci economiche. Anno 2016.
- Tab. 103. Beni mobili al 31/12/2016.
- Tab. 104. Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2015 e 2016.
- Tab. 105. Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2016.
- Tab. 106. Immobili in concessione. Anno 2016. Stime e canoni applicati.
- Tab. 107. Immobili in locazione. Anno 2016. Stime e canoni applicati.
- Tab. 108. Immobili in comodato. Anno 2016. Stime e canoni applicati.
- Tab. 109. Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio anni 2013-2016.
- Tab. 110. Contratti stipulati ed introiti dal 2012 al 2016 - programmazione 2012/2016.
- Tab. 111. Programma dismissioni 2012-2018. Stato di realizzazione al 31/12/2016.
- Tab. 112. Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2012-2016.
- Tab. 113. Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2016. Art. 11, l.r. n. 77/2004.
- Tab. 114. Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2016. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

VOLUME II

CAPITOLO V - LE POLITICHE REGIONALI

Le politiche della salute

- Tab. 1. Spesa per missioni e programmi 2016 inserita nel perimetro sanitario.
- Tab. 2. Missione "Debito pubblico" nel perimetro sanitario anni 2015-2016.
- Tab. 3. I capitoli di spesa sanitaria inerenti agli interessi passivi nel 2016.
- Tab. 4. Missione Tutela della salute negli anni 2015-2016 e relativi indici.
- Tab. 5. I costi del servizio sanitario regionale secondo la classificazione economica. Periodo 2012-2016.
- Tab. 6. Riparto risorse l. n. 388/2000.
- Tab. 7. Prezzi da convenzione (iva 10% inclusa).
- Tab. 8. Prezzi e canoni previsti per la costruzione dei quattro ospedali.
- Tab. 9. Cronoprogramma ospedali.
- Tab. 10. Evoluzione dei costi di costruzione degli ospedali.
- Tab. 11. Evoluzione nella ripartizione dei costi di costruzione tra concedente e concessionario.
- Tab. 12. Fonti di finanziamento programmate.
- Tab. 13. Fonti di finanziamento programmate con quota Pf.
- Tab. 14. Fonti di finanziamento programmate e fonti da progetto preliminare.
- Tab. 15. Confronto tra progetto preliminare e progetto definitivo.
- Tab. 16. Rimodulazione risorse con finanziamenti regionali.
- Tab. 17. Rimodulazione dei finanziamenti ospedali.
- Tab. 18. Programmazione da progetto definitivo
- Tab. 19. Voci del CE relativi ai servizi non sanitari nel periodo 2012-2015.
- Tab. 20. Dettaglio conti d'ordine bilancio 2015 ex Asl n. 1
- Tab. 21. Scostamento dei dati di bilancio riferiti alla costruzione dai prezzi stabiliti negli atti aggiuntivi.
- Tab. 22. Voci del CE relativi ai servizi non sanitari nel periodo 2011-2015.
- Tab. 23. Variazione della spesa del 2015 su 2013.
- Tab. 24. Scostamento dei dati di bilancio dai prezzi stabiliti negli atti aggiuntivi.

- Tab. 25. Voci del CE relativi ai servizi non sanitari e leasing nel periodo 2010-2015.
- Tab. 26. Totale costi servizi non sanitari e variazione della spesa del 2014 su 2012.
- Tab. 27. Scostamento dei dati di bilancio dai prezzi stabiliti negli atti aggiuntivi.
- Tab. 28. Comparazione dati di bilancio 2013 e 2015.
- Tab. 29. Voci del CE relativi ai servizi non sanitari e leasing nel periodo 2010-2015.
- Tab. 30. Scostamento dei dati di bilancio dai prezzi stabiliti negli atti aggiuntivi Ospedale di Prato.
- Tab. 31. Scostamento dei dati di bilancio dai prezzi stabiliti negli atti aggiuntivi.
- Tab. 32. Costi di funzionamento anno 2014 per enti finanziati dal fondo sanitario.
- Tab. 33. Valore nominale dei crediti Estar per anno di formazione.
- Tab. 34. Crediti di Estar v/Aziende sanitarie pubbliche della Regione.
- Tab. 35. Trasferimenti regionali a Estar nell'anno 2016.
- Tab. 36. Magazzini gestiti da Estar.
- Tab. 37. Valore nominale dei debiti Estar per anno di formazione.
- Tab. 38. Mutui contratti da Estar.
- Tab. 39. Composizione delle voci del CE "Altri ricavi e proventi".
- Tab. 40. Spesa per farmaci nel triennio

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

- Tab. 41. Avanzamento complessivo ciclo Programmazione 2007-2013.
- Tab. 42. Spesa certificata dei programmi operativi regionali FESR al 31 dicembre 2016.
- Tab. 43. Spesa certificata dei programmi operativi regionali FSE al 31 dicembre 2016.
- Tab. 44. Avanzamento complessivo programma 2014-2020 al 31.12.2016.
- Tab. 45. Dotazione finanziaria POR FESR 2007-2013.
- Tab. 46. Stato attuazione POR FESR 2007-2013 al termine del Programma.
- Tab. 47. Tasso Attuazione finanziaria suddiviso per Assi POR FESR 2007-2013.
- Tab. 48. Stato Attuazione Progetto "People Mover" Asse 4.
- Tab. 49. Stato Attuazione Progetto "Tramvia Fiorentina" Asse 4.
- Tab. 50. Progetti "non funzionanti" POR FESR 2007-2013.
- Tab. 51. Avanzamento pluriennale sistema indicatori Programmazione 2007-2013.
- Tab. 52. Dotazione finanziaria POR FESR 2014-2020.
- Tab. 53. Dotazione finanziaria pluriennale POR FESR 2014-2020.
- Tab. 54. Riprogrammazione dotazione finanziaria POR FESR 2014-2020.
- Tab. 55. Avanzamento finanziario per Assi POR FESR 2014-2020.
- Tab. 56. Spesa certificata al 31.12.2016 POR FESR 2014-2020.
- Tab. 57. Stato avanzamento dei progetti POR FESR 2014-2020 al 31.12.2016.
- Tab. 58. Stato attuazione POR FSE 2007-2013 al termine del Programma.
- Tab. 59. Stato avanzamento dei progetti POR FSE 2007-2013 al termine del Programma.
- Tab. 60. Stato avanzamento destinatari attività POR FSE 2007-2013.
- Tab. 61. Dotazione finanziaria POR FSE 2014-2020.
- Tab. 62. Stato avanzamento POR FSE 2014-2020 al 31.12.2016.
- Tab. 63. Stato attivazione procedure POR FSE 2014-2020.
- Tab. 64. Stato approvazione progetti POR FSE 2014-2020.
- Tab. 65. Livello dei destinatari progetti POR FSE 2014-2020.
- Tab. 66. Dotazione finanziaria Programma "Garanzia Giovani".
- Tab. 67. Gestione risorse finanziarie al 31 dicembre 2016
- Tab. 68. Target di spesa Regione Toscana Programma Garanzia Giovani.
- Tab. 69. Certificazione al 31.12.2016 suddivisa per misure.
- Tab. 70. Attuazione finanziaria del POR FEASR al 31 dicembre 2015.
- Tab. 71. Ripartizione annuale spesa pubblica PRS
- Tab. 72. Calcolo del rischio di disimpegno PRS FEASR al 31.12.2016.
- Tab. 73. Ripartizione risorse PRS 2014-2020 per priorità.
- Tab. 74. Totale risorse FEASR messe a bando.
- Tab. 75. Avanzamento finanziario PRS FEASR 2014-2020 al 31.12.2016.
- Tab. 76. Avanzamento finanziario PRS FEASR 2014-2020 primi mesi 2017.
- Tab. 77. Tasso realizzazione interventi PAR FSC 2007-2013 al 31.12.2016.
- Tab. 78. Investimenti avviati e distribuzione risorse PAR FSC al 31.12.2016
- Tab. 79. Avanzamento finanziario del programma FAS al 31 dicembre 2016.
- Tab. 80. Avanzamento finanziario per Asse/ Linea PAR FSC.
- Tab. 81. Stato certificazione Por Marittimo 2007-2013.
- Tab. 82. Applicazione del disimpegno alla chiusura del PO.
- Tab. 83. Allocazione risorse FESR.
- Tab. 84. Allocazione Fondi FESR PO MARITTIMO 2007-2013 al 31.12.2016.
- Tab. 85. Dotazione finanziaria PC IFM 2014-2020.
- Tab. 86. Dotazione finanziaria PC IFM 2014-2020 quota FESR.
- Tab. 87. Programmazione bandi e risorse PC FMI 2014-2020.
- Tab. 88. Stato attuazione impegni e pagamenti PC FMI 2014-2020 al 31.12.2016.

CAPITOLO VI - PROFILI ORGANIZZATIVI E PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE

L'organizzazione amministrativa e i controlli interni

- Tab. 89. Dotazione organica provvisoria del personale provinciale al 1° gennaio 2016.
- Tab. 90. Strutture operative Giunta regionale - Dotazione organica complessiva al 5 aprile 2016.
- Tab. 91. Dotazione organica della Giunta al 31 dicembre 2016 e al 14 febbraio 2017, a conclusione del riassorbimento degli esuberi.
- Tab. 92. Strutture operative della Giunta regionale - Dotazione organica complessiva al 31 dicembre 2016 e al 12 giugno 2017.
- Tab. 93. Strutture consiliari - Dotazione organica complessiva al 31 dicembre 2016 e al primo gennaio 2017.
- Tab. 94. Strutture organizzative della Regione Toscana.
- Tab. 95. - Ipotesi di assetto delle strutture organizzative della Giunta regionale e di Artea all'1/1/2017.
- Tab. 96. Struttura operativa della Giunta regionale e di Artea all'1/1/2017.
- Tab. 97. Comparazione tra i posti previsti e il personale trasferito al 31/12/2016.

Il personale della regione

- Tab. 98. Incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente.
- Tab. 99. Andamento della spesa di personale e raffronto con il valore medio nel triennio 2011-2013.
- Tab. 100. Decurtazioni fondo unico. Anni 2012-2016.
- Tab. 101. Decurtazione art. 1, comma 236, l. n. 208/2015.
- Tab. 102. Ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa. Anni 2011-2016.
- Tab. 103. Limite assunzionale per l'anno 2016.
- Tab. 104. Cessazioni/assunzioni – Triennio 2014-2016.
- Tab. 105. Spesa di personale a tempo determinato e per contratti di collaborazioni coordinate e continuative. Triennio 2014-2016.
- Tab. 106. Costo del personale delle segreterie dei gruppi consiliari. Periodo 2012-2016.
- Tab. 107. Dotazione organica complessiva 2016.
- Tab. 108. Composizione del personale in servizio al 31 dicembre 2016.
- Tab. 109. Costo totale del personale regionale - Triennio 2014-2016.
- Tab. 110. Altri oneri che concorrono a formare il costo del lavoro – Anno 2016.
- Tab. 111. Conferimento incarichi esterni di cui all'art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 - Anno 2016.
- Tab. 112. La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2016. Consiglio regionale.
- Tab. 113. La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2016. Giunta regionale.
- Tab. 114. La spesa per gli organi istituzionali. Anni 2012-2016. Presidente della Regione.
- Tab. 115. La spesa per gli assegni vitalizi.
Gli enti e le agenzie regionali.
- Tab. 116. Risultati di esercizio nel triennio 2014-2016.
- Tab. 117. Totale contributi erogati agli enti nel triennio 2014-2016.
- Tab. 118. Totale contributi correnti e in conto capitale erogati agli enti nel triennio 2014-2016.
- Tab. 119. Contributi correnti per funzionamento e programmi di attività. Triennio 2014-2016.
- Tab. 120. Contributi in conto capitale per investimenti. Triennio 2014-2016.
- Tab. 121. Dotazione organica enti dipendenti. Triennio 2014-2016.
- Tab. 122. Verifica limiti spesa di personale esercizio 2016.
- Tab. 123. Spesa di personale a tempo determinato e per contratti di collaborazioni coordinate e continuative. Triennio 2014-2016.
- Tab. 124. Conferimento incarichi art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2011 rispetto dei limiti art. 1, commi 1 e 2, d.l. 66/2014.
- Tab. 125. Vo ci dei conti economici periodo 2012-2015.

Le società partecipate

- Tab. 126. Società partecipate indirettamente dalla Regione (ad esclusione di quelle partecipate tramite Fidi Toscana S.p.A.).
- Tab. 127. Società partecipate indirettamente dalla Regione tramite Fidi Toscana S.p.A.
- Tab. 128. Società partecipate indirettamente dalla Regione tramite Enti dipendenti.
- Tab. 129. Trasferimenti della Regione alle società partecipate.
- Tab. 130. Il personale delle società partecipate. Anni 2014-2016.
- Tab. 131. Azioni, risultati attesi, tempi ed impatti finanziari delle ipotesi di razionalizzazione delle partecipazioni dirette della Regione.
- Tab. 132. Azioni, risultati attesi, tempi delle ipotesi di razionalizzazione delle partecipazioni indirette della Regione.
- Tab. 133. Piani industriali 2016-2018.

CAPITOLO VII - L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

- Tab. 134. Procedure di affidamento per contratti sotto soglia e contratti di rilevanza comunitaria.
- Tab. 135. Strumenti dell'e-procurement della pubblica amministrazione.
- Tab. 136. L'attuazione del programma annuale 2016 dei lavori pubblici.
- Fig. 1. L'attuazione del programma annuale 2016 dei lavori pubblici. (in euro)
- Tab. 137. Programma triennale dei lavori pubblici della Regione Toscana. Quadro delle risorse programmate.
- Tab. 138. Giunta regionale. Programmazione triennale dei lavori - Rimodulazione Risorse 2016.
- Tab. 139. Lavori pubblici sotto soglia comunitaria affidati dalla Giunta regionale nel 2016.

Tab. 140 Lavori pubblici sotto soglia comunitaria affidati dagli organismi regionali.

Tab. 141 Consiglio regionale e Giunta regionale. L'attuazione del programma di acquisti 2016.

Fig. 2 Consiglio regionale e Giunta regionale. L'attuazione del programma di acquisti 2016

Tab. 142 Esito dei contratti programmati dalla Giunta regionale nel 2016.

Tab. 143 Organismi regionali. L'attuazione della programmazione 2016 di servizi e forniture.

Fig. 3 Organismi regionali. L'attuazione della programmazione 2016 di servizi.

Fig. 4. Organismi regionali. L'attuazione della programmazione 2016 di servizi.

Tab. 144 Giunta regionale. Forniture di beni programmati nel 2016.

Tab. 145 Giunta regionale. Servizi programmati nel 2016.

Tab. 146 Consiglio regionale - Programmazione servizi.

Tab. 147 Giunta regionale. Forniture sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 148 Giunta regionale. Forniture sopra soglia comunitaria 2016.

Tab. 149 Giunta regionale. Servizi sopra soglia comunitaria 2016.

Tab. 150 Giunta regionale. Servizi sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 151 Consiglio regionale. Forniture sopra soglia comunitaria 2016.

Tab. 152 Consiglio regionale. Servizi sopra soglia comunitaria 2016.

Tab. 153 Consiglio regionale. Forniture sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 154 Consiglio regionale. Servizi sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 155 Organismi regionali. Servizi sopra soglia comunitaria.

Tab. 156 Organismi regionali. Forniture sopra soglia comunitaria.

Fig. 5 - Servizi sotto soglia numero procedure.

Fig. 6 - Servizi sotto soglia importi contrattuali.

Tab. 157 Organismi regionali. Servizi sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 158 Organismi regionali. Forniture sotto soglia comunitaria 2016.

Fig. 7 Organismi regionali. Forniture sotto soglia comunitaria 2016.

Fig. 8 Organismi regionali. Forniture sotto soglia comunitaria 2016.

Tab. 159 Giunta regionale. Attività contrattuale pregressa per lavori pubblici.

Tab. 160 Giunta regionale. Attività contrattuale pregressa in essere nel 2016.

Tab. 161 Consiglio regionale. Attività contrattuale pregressa in essere nel 2016.

Tab. 162 Attività pregressa degli organismi regionali per lavori pubblici.

Tab. 163 Organismi regionali. Attività contrattuale pregressa in essere nel 2016.

Tab. 164 Giunta regionale. Attività contrattuale 2016.

Tab. 165 Ordinativi diretti per acquisti di forniture e servizi. Anno 2016.

Fig. 10 - Ordinativi diretti per direzioni regionali.

Fig. 11 - Ordinativi diretti per categorie merceologiche.

Tab. 166 Programmazione Soggetto Aggregatore.

Tab. 167 Esito contratti programmati Soggetto aggregatore. Anno 2016.

Tab. 168 Attività contrattuale Estar. Anno 2016.

Tab. 169 Andamento del Canone per project financing e del costo del Servizio di ristorazione per la residenza universitaria "Praticelli" di Pisa. Periodo 2008-2013.

Tab. 170 Andamento del Canone per project financing e del costo del Servizio di ristorazione per la residenza universitaria "Praticelli" di Pisa. Periodo 2013-2016.

Tab. 171 Andamento dei costi diretti a carico della Società "I Praticelli". Periodo 2013-2016.

Tab. 172 Prospetto riepilogativo dei costi del contratto.

Tab. 173 Prospetto riepilogativo fonti di finanziamento del contratto di project financing.

