



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 2018

DOCUMENTO DI SINTESI

LUGLIO 2019

Hanno collaborato:

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

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

\*\*\*

## SOMMARIO

\*\*\*

	Pag.
PREMESSA	I
DOCUMENTO DI SINTESI	
Capitolo I - Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali: la situazione finanziaria delle regioni e gli effetti del controllo della Corte dei conti	3
Capitolo II - La programmazione regionale e il bilancio di previsione	9
Capitolo III - I saldi della finanza regionale e gli equilibri di bilancio	17
Capitolo IV - L'indebitamento della Regione Toscana	33
Capitolo V - Lo stato patrimoniale	45
Capitolo VI - Le politiche sanitarie	47
Capitolo VII - I profili organizzativi e partecipazioni della Regione	57
INDICE DELLA RELAZIONE E DEI GRAFICI	



PREMESSA



## **Premessa**

L'udienza odierna riguarda il giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2018.

Quest'anno, per la prima volta, il giudizio di parificazione è presieduto dal Presidente della Corte dei Conti la cui presenza testimonia l'attenzione e l'interesse da parte degli Organi centrali della Corte nei confronti della Regione Toscana, ove già il Presidente Buscema era intervenuto per l'apertura dell'anno giudiziario.

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

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

Non va sottaciuto, inoltre, lo specifico momento in cui si colloca la parificazione ovvero tra la proposta di legge della Giunta sul rendiconto e l'approvazione del Consiglio regionale: sicché, ferma restando l'autonomia dell'organo politico nell'espletamento della sua funzione legislativa, non sembra che quest'ultimo possa discostarsi dalle risultanze e dagli accertamenti contabili effettuati dalla Sezione regionale di controllo che, in tal modo, esprime una valutazione di conformità degli atti amministrativi esaminati alle norme del diritto oggettivo (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015).

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

Per quanto attiene il procedimento seguito da questa Sezione per pervenire alla decisione che sarà pronunciata al termine del presente giudizio, quest'ultimo è stato conforme ad una prassi operativa da sempre seguita dalla Sezione ed in linea con le direttive tracciate dal Presidente della Corte dei conti con la nota n.1250/18/PRES del 16 maggio 2018. È stato quindi instaurato il contraddittorio con l'amministrazione regionale attraverso note istruttorie con le quali la Regione ha potuto prendere contezza degli aspetti della gestione sui quali sono stati effettuati approfondimenti da parte della Sezione medesima, presentando le proprie controdeduzioni. Di tale attività istruttoria e degli esiti della stessa è stata costantemente resa edotta la Procura regionale, la cui presenza in giudizio assicura la funzione di garanzia dell'ordinamento, a tutela dell'interesse generale della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (Corte cost. Sent. n. 89/2017).

Nel merito, dall'esame del rendiconto 2018 della Regione Toscana, è emerso un risultato in miglioramento rispetto al 2017, con un incremento di circa 494 milioni, seppur con un disavanzo effettivo ancora molto elevato. È pertanto necessario proseguire nell'azione di riassorbimento dei disavanzi - auspicabilmente in orizzonti temporali limitati- tali da non comportare ricadute negative in termini di equità intergenerazionale, compromettendo, quindi, quelle prospettive essenziali per riconquistare la fiducia delle nuove generazioni. Sotto il profilo della gestione finanziaria, nell'impossibilità di ridurre a sintesi il complesso lavoro svolto in contraddittorio con la Regione, desidero richiamare l'attenzione sulla circostanza che, nel 2018, la Regione non ha attivato anticipazioni di tesoreria, ed ha proseguito l'azione di riduzione del debito autorizzato e non contratto in adesione a quanto suggerito da questo Collegio in occasione della precedente parifica. Ciò nondimeno, nella gestione, sono stati rilevati diversi profili problematici a cui faranno cenno i relatori, criticità che la Regione è chiamata a correggere onde evitare che



poste passive, non coperte nell'anno di riferimento, compromettano esercizi futuri, con ciò sottraendo risorse e limitando prospettive di crescita e di sviluppo per le nuove generazioni.

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



## DOCUMENTO DI SINTESI



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

Il giudizio di parificazione sul rendiconto generale delle regioni, introdotto dal d.l. n. 174/2012, art. 1, comma 5, si inquadra tra le funzioni di controllo della Corte dei conti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica e fornisce alle relative assemblee legislative importanti elementi di valutazione per l'approvazione del disegno di legge sul rendiconto annuale, presentato dalle rispettive Giunte. Tali funzioni, in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2014) che ha avuto modo di pronunciarsi ripetutamente in tempi recenti in tema di parifica regionale e di corretta applicazione dei principi armonizzati, trovano un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali, lasciando, alle Sezioni di controllo competenti la possibilità, in sede di giudizio di parifica, di ricorrere in via incidentale al Giudice delle Leggi.

In tale contesto, la Sezione ha effettuato una breve disamina delle principali risultanze dell'attività di parificazione dei rendiconti regionali ad opera delle competenti Sezioni regionali di controllo sul triennio 2015-2017. Nel complesso, le Sezioni hanno provveduto alla verifica dei risultati di amministrazione di 21 enti, di cui 19 regioni e due province autonome, restando esclusa dall'analisi la Valle d'Aosta che non viene sottoposta a tale giudizio. Per l'Abruzzo sono disponibili i dati fino al 2015 mentre per la Campania fino al 2016.

La presenza di disavanzi di ingente ammontare emerge già dall'analisi dei risultati di amministrazione inizialmente determinati dalle regioni nell'ambito dei progetti di rendiconto 2015-2017. In sede di giudizio di parifica, sono poi stati rilevati dalle competenti Sezioni regionali numerosi casi di non corretta determinazione del risultato finale e, per alcuni di essi, le stesse Sezioni hanno provveduto ad una loro riquantificazione.

Si precisa che l'analisi è stata effettuata prendendo in considerazione non solo il risultato formale di amministrazione (gestione di cassa e gestione residui al netto del fondo pluriennale vincolato) ma soprattutto quello sostanziale e quindi effettivo, che ricomprende anche i fondi accantonati o vincolati che l'ente è tenuto a computare nell'ambito del risultato

stesso e che determina l'ammontare di risorse a disposizione per ulteriori spese, dopo aver considerato tutti i vincoli che gravano sul bilancio.

Pertanto, la somma dei disavanzi effettivi riportati dal comparto regionale rappresenta la quantità di risorse che il sistema deve reperire per far fronte alle obbligazioni passive già assunte ed ai vincoli che gravano sul bilancio stesso.

I risultati di amministrazione del settore evidenziano, a livello aggregato, un saldo formale pari rispettivamente a 245,9 milioni nel 2015, a 3.111,9 milioni nel 2016 ed a 3.188,9 milioni nel 2017, a fronte di un risultato effettivo, una volta considerati i vincoli e gli accantonamenti, fortemente negativo che supera i 40 miliardi nel biennio 2015-2016, assestandosi a 33,9 miliardi nel 2017. Per quest'ultimo anno, tuttavia, mancano ancora alcuni giudizi di parifica, per cui il risultato sostanziale potrebbe rivelarsi ancora più negativo, considerato il trend storico delle Regioni mancanti, con particolare riferimento alla Campania. Si sottolinea che solo alcuni enti a statuto speciale (Friuli Venezia-Giulia, Trentino Alto-Adige e Provincia autonoma di Bolzano) possono vantare un risultato di amministrazione effettivo positivo nel triennio; gli altri enti sono tutti in disavanzo sostanziale al termine del 2017.

Nello specifico, la Regione Toscana presenta un risultato effettivo largamente negativo, che evidenzia comunque un miglioramento nel triennio considerato. Tuttavia, tale risultato (-2.763 milioni nel 2017) fa sì che la Toscana si collochi in quarta posizione per maggiore disavanzo effettivo nel 2017, dietro solo a Lazio, Piemonte e Sicilia.

Nonostante i valori critici riportati, nel periodo in esame, il complesso delle regioni e province autonome evidenzia comunque un miglioramento sia del risultato formale, sia di quello sostanziale.

Da quanto emerso dai giudizi di parifica, le cause di uno scostamento così elevato tra il risultato formale e quello effettivo si rinvergono in specifici fenomeni comuni alla maggioranza degli enti analizzati. Alcuni di essi sono legati all'introduzione dei principi contabili armonizzati, quali la revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, con conseguente emersione del disavanzo da ripianare in trenta anni e la costituzione, nell'avanzo di amministrazione, del fondo crediti di dubbia esigibilità. Con specifico riguardo a quest'ultimo punto, la sua incidenza sul saldo effettivo complessivo del triennio

2015-2017 non appare considerevole, in quanto passa dal 2 per cento nel 2015 al 5 e 6 per cento rispettivamente nel 2016 e nel 2017.

Una delle principali cause di emersione e di incremento del disavanzo a partire dal 2015 che incide per più del 50 per cento del totale dello stesso nei tre anni considerati (fino al 57 per cento nel 2017) è data, invece, dalla necessità di sterilizzare nel bilancio le anticipazioni ricevute ai sensi del d.l. n. 35/2013, in modo che non contribuiscano alla creazione di spesa mediante l'iscrizione di entrate non effettive, attraverso la costituzione di un apposito fondo nel risultato di amministrazione.

Altresì, una elevata influenza sulla gestione dei bilanci e, di conseguenza, sul risultato di amministrazione, è data dall'istituto dei debiti autorizzati e non contratti (cd. "mutui a pareggio") utilizzato dalla maggior parte delle Regioni fino al 2015, il quale generava disavanzi di competenza a causa della possibilità di stanziare, nell'ambito del bilancio di previsione, specifiche risorse in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro la fine dell'esercizio in presenza di sufficienti risorse di cassa. Al termine del 2017, l'ammontare complessivo di disavanzo derivante all'utilizzo dei mutui a pareggio, per il comparto regionale, è pari a -7.581,58 milioni, ovvero il 23 per cento del totale del disavanzo effettivo del comparto. Tale importo, che non viene coperto dagli enti se non in presenza di effettive esigenze di cassa, costituisce debito potenziale e potrebbe trasformarsi in debito effettivo nel caso in cui gli stessi si trovino nella necessità di contrarre mutui per finanziare il disavanzo pregresso, secondo quanto disposto dall'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011.

Per quanto riguarda, inoltre, gli effetti del controllo operato dalle Sezioni regionali in sede di parifica dei rendiconti, si evidenzia che le stesse hanno provveduto frequentemente ad effettuare giudizi di parifica parziale in luogo di quelli di parifica totale (o di mancata parifica). Tali giudizi hanno riguardato, in particolare, la non corretta quantificazione del risultato di amministrazione (21 casi nel triennio 2015-2017) per inadeguatezza di fondi accantonati o vincolati nonché per la gestione dei residui attivi e passivi.

A livello cumulato, l'impatto negativo delle rideterminazioni operate dalle Sezioni regionali di controllo sul risultato di amministrazione sostanziale del comparto, nei giudizi di parifica del triennio considerato, è quantificato in 515,1 milioni. Tale importo rappresenta il peggioramento minimo calcolato dalle Sezioni nel triennio, in considerazione delle

rideterminazioni da esse effettuate nei giudizi di parifica, per lo più parziali, e dei casi in cui si sono limitate a non parificare il risultato stesso, demandando agli enti regionali l'onere di ricalcolare il risultato, in linea con le indicazioni fornite alla luce delle criticità emerse.

A tale proposito, pare opportuno verificare come le Regioni hanno reagito ai giudizi di parifica cui sono stati sottoposti i rispettivi rendiconti, ovvero se, in sede di approvazione definitiva degli stessi, hanno recepito o meno i rilievi mossi dalle Sezioni, adeguando il risultato finale.

Nel dettaglio, si evidenzia che nel corso del periodo 2015-2017, a fronte dei citati 21 casi complessivi in cui le competenti Sezioni hanno rilevato la non corretta determinazione del risultato di amministrazione, nell'intero triennio sono solo 9 le regioni che hanno provveduto ad apportare le opportune modifiche (Basilicata, Campania, Molise e Piemonte sul rendiconto 2015; Campania, Calabria, Sicilia e Provincia di Bolzano sul rendiconto 2016; Liguria sul rendiconto 2017). Si sottolinea che tali enti non si sono adeguati negli stessi termini numerici indicati nelle rispettive delibere di parifica, sebbene, comunque, abbiano provveduto a peggiorare il proprio risultato effettivo rispetto ai progetti di legge inizialmente sottoposti al controllo. L'impatto cumulato, nel triennio, peraltro, si definisce in 661,87 milioni, superiore rispetto a quanto stimato dalle Sezioni all'interno delle singole delibere di parifica (515,1 milioni) a causa di una distribuzione delle variazioni tra le singole regioni diversa rispetto a quella stimata dalle Sezioni.

Per quanto riguarda i 12 casi residuali in cui il risultato di amministrazione non è stato parificato, le regioni hanno approvato il rendiconto senza conformarsi ai rilievi mossi dalle Sezioni.

In conclusione, dalla disamina effettuata emerge che l'impatto del controllo riferito al giudizio di parifica sui rendiconti del comparto regionale, con specifico riferimento al solo risultato di amministrazione, appare ancora limitato, sia in termini quantitativi, sia in relazione al numero degli enti che ha proceduto agli adeguamenti richiesti. E' opportuno, tuttavia, considerare, oltre al fatto che trattasi di una attività che necessita di un periodo di transizione per essere valutata correttamente, che da tale verifica sono stati esclusi gli adeguamenti che gli enti hanno prodotto negli esercizi successivi a quello di parifica, con specifico riguardo alla fase di assestamento del bilancio successivo, che può rappresentare



un'ulteriore possibilità per la previsione degli specifici vincoli e accantonamenti richiesti dalla Sezione.



## Capitolo II - La programmazione regionale e il bilancio di previsione

Il processo di armonizzazione del sistema contabile ad opera del d.lgs. n. 118/2011 ha confermato il ruolo fondamentale della programmazione finanziaria regionale nell'ambito del sistema di bilancio, uniformandone gli strumenti operativi, specificatamente individuati nel relativo principio contabile applicato. La cornice dell'impianto programmatico è definita dal Piano regionale di sviluppo, che individua gli obiettivi strategici a valere sull'intera legislatura, declinati annualmente nei successivi atti di programmazione, tra i quali, DEFR, legge di stabilità e suoi collegati, bilancio di previsione e sue variazioni, nonché specifici documenti di programmazione regionali. In particolare, con riferimento all'esercizio 2018, preme evidenziare come l'analisi economico finanziaria esposta nel DEFR e nella sua nota di aggiornamento (rispettivamente approvati con d.g.r. nn. 20/2017 e 41/2017), conferma la situazione di estrema rigidità in cui è costretto svilupparsi il bilancio della Regione, in un contesto caratterizzato da un lato dalla difficoltà di reperire risorse per la realizzazione delle politiche regionali e dall'altro dalla necessità di conseguire significativi risparmi di spesa imposti dalle manovre di finanza pubblica statali. Tale situazione produce importanti riflessi sull'attuazione degli obiettivi programmatici della Regione, la cui realizzazione appare rallentata e, per stessa ammissione dell'ente, potrebbe seriamente risultare compromessa. Altresì, l'elevato numero di progetti regionali, se da un lato evidenzia una volontà di intervento in tutti i settori nevralgici del sistema socio-economico regionale, in un contesto di evidente difficoltà nel reperire le risorse necessarie alla loro attuazione, denota una forte criticità e frammentarietà nel sistema di programmazione, pregiudicando l'efficacia dell'azione amministrativa. Peraltro, si segnala che l'esposizione contabile dei progetti regionali contenuta nel DEFR, non strutturata per missioni e programmi, non consente un raffronto con i dati di bilancio, rendendo impossibile valutare lo stato di avanzamento del progetto nell'esercizio di riferimento, se non da un punto di vista meramente descrittivo.

L'effettiva attuazione degli obiettivi fissati nel DEFR è demandata alla legge di stabilità ed al suo collegato, rispettivamente approvati per l'esercizio 2018 con l.r. nn. 78 e 77 del 27 dicembre 2017. Gli stessi si configurano quali interventi legislativi diretti al rifinanziamento,

al de-finanziamento o alla rimodulazione delle leggi regionali di spesa, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale.

Dall'analisi condotta in particolare sulle disposizioni a carattere finanziario delle due leggi, è emerso un elemento di criticità legato al fatto che sia la legge di stabilità che la legge collegata, non forniscono i dovuti dettagli in ordine alla modalità di copertura delle spese disposte, limitandosi ad individuarne la mera allocazione in bilancio nella parte spesa e rimandando ai successivi bilanci la definizione della relativa copertura qualora la spesa superi il periodo ricompreso nel bilancio di previsione.

Gli effetti finanziari delle leggi citate sono, quindi, trasfusi nel bilancio di previsione 2018-2020 della Regione Toscana, approvato con l.r. 27 dicembre 2017, n. 79, in aderenza all'evoluzione del quadro economico presente nel DEFR, in particolare tenendo conto del contributo richiesto dalla manovra finanziaria dello Stato per il 2018, che ammonta, secondo quanto dichiarato dalla Regione, a 187,21 milioni.

Già in sede di bilancio di previsione è stata prevista l'iscrizione anticipata di una quota del risultato di amministrazione presunto dell'esercizio 2017 pari a 627,50 milioni corrispondente all'accantonamento del Fondo anticipazioni di liquidità.

Il disavanzo presunto è iscritto in bilancio per un ammontare complessivo di 2.044,35 milioni, derivante dalla copertura degli investimenti attraverso l'istituto dei mutui a pareggio (2.024,94 milioni) e per parte residuale da 16,50 milioni relativi alla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 e da 2,91 milioni quale quota dell'extra-deficit emerso a seguito del riaccertamento straordinario dei residui. Le variazioni al bilancio di previsione 2018-2020 effettuate dal Consiglio regionale sono state tre.

La l.r. 20 luglio 2018, n. 38 ha approvato la prima variazione di bilancio, che presenta un saldo complessivo di maggiori entrate e spese pari a 0,63 milioni per il 2018, mentre nel 2019 e nel 2020 si assiste ad un decremento rispettivamente di 4,35 milioni e 3,21 milioni. Quest'ultimo deriva essenzialmente da minori entrate da indebitamento, fenomeno che tuttavia non ha comportato la correlata riduzione degli stanziamenti di spesa per investimenti poiché la loro copertura è stata disposta con risorse proprie accantonate nei fondi di riserva. Si sottolinea, come peraltro già evidenziato lo scorso anno, che l'utilizzo del capitolo di entrata 51002 denominato "Indebitamento a copertura del disavanzo" appare

improprio, considerato che lo stanziamento di entrata in oggetto è volto a finanziarie nuovi investimenti e non destinato alla copertura di disavanzi pregressi (derivanti da debito autorizzato e non contratto).

Per quanto concerne nello specifico l'esercizio 2018, meritevoli di attenzione sono una serie di contributi, alcuni dei quali qualificati come "straordinari" ma reiterati ogni anno, come quello diretto Fondazione per il carnevale di Viareggio (0,85 milioni) e altri erogati in favore della Fondazione Strozzi e della Fondazione Festival Pucciniano, quest'ultimo finalizzato al pagamento delle rate dei mutui per la realizzazione del Gran Teatro Giacomo Puccini all'interno del Parco della musica di Torre del Lago (0,66 milioni). Tale contributo, presenta, peraltro, una contabilizzazione regolata nel 2018 su un capitolo differente con uguale denominazione rispetto al triennio 2015-2017. Il fenomeno della duplicazione di capitoli è stato più volte riscontrato nell'esame delle variazioni al bilancio gestionale 2018-2020 e, sebbene giustificato dalla Regione come correlato all'imputazione della spesa a diversi uffici direzionali, risulta tuttavia contraria ai principi di trasparenza e coerenza del bilancio e non consente di verificare l'ammontare della spesa riconducibile ad uno stesso fatto gestionale. Con l.r. 3 agosto 2018, n. 45 la Regione ha provveduto all'assestamento del bilancio di previsione 2017-2019, rideterminando i valori sulla base delle risultanze del rendiconto per l'esercizio 2017. Gli elementi maggiormente significativi hanno riguardato la reiscrizione delle rimanenti quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione 2017 per un ammontare pari a 1.150,20 milioni, destinate ad incrementare gli stanziamenti di spesa in via generale di tutte le missioni, ed in particolare della missione 20 "Fondi e accantonamenti", che vede aumentare in modo specifico il fondo crediti di dubbia esigibilità ed il fondo residui perenti. Tale ricostituzione, unitamente alle precedenti applicazioni nel corso dell'esercizio 2018 e al saldo finanziario accertato al termine dell'esercizio 2017, ha ridefinito il disavanzo al 31 dicembre 2017 in 2.763,26 milioni, superiore per un importo pari a 32,16 milioni rispetto a quello iscritto in via presunta in sede di approvazione del bilancio di previsione. La Regione ha provveduto a coprire la maggior quota di disavanzo iscritta in spesa incrementando di uguale importo lo stanziamento di entrata afferente al ripiano dello stesso mediante la previsione di debito autorizzato e non contratto che da 2.024,94 milioni passa così a 2.057,10 milioni.

Pertanto, a seguito del totale dei provvedimenti di iscrizione in bilancio dei fondi vincolati e accantonati nel risultato di amministrazione (bilancio di previsione l.r. n. 79/2017, d.g.r. n. 189/2018, d.g.r. n. 369/2018 e l.r. di assestamento n. 45/2018) le quote complessivamente applicate al bilancio sono pari a 2.083,28 milioni. Come già rilevato in sede di parifica del rendiconto 2017, la prassi adottata, dalla Regione, di applicare al bilancio preventivo l'intera quota vincolata ed accantonata, anziché solo quella per la quale è prevista l'effettiva attivazione della spesa nel primo esercizio del bilancio di previsione, sembra confliggere con i principi della programmazione e della veridicità. La Sezione, lo scorso anno, concludeva affermando che l'equilibrio di bilancio, ottenuto tramite l'applicazione delle quote vincolate dell'avanzo, fosse privo di effettività, e che tale applicazione avesse avuto anche un riflesso sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, in quanto il saldo finanziario formale aveva registrato un significativo peggioramento, pur se il disavanzo sostanziale si presentava, al contrario, migliorato. Quanto già affermato dalla Sezione si ribadisce anche per l'esercizio 2018, confermato dalla disposizione normativa contenuta nella l. n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019), la quale consente l'applicazione delle quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello di cui alla lett. A) del prospetto relativo al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, al netto della quota minima da accantonare al FCDE e del fondo anticipazione di liquidità, aumentato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. Laddove l'importo di cui alla lett. A) sia negativo, oppure inferiore all'importo del FCDE e del fondo anticipazione di liquidità, è possibile applicare una quota al bilancio di previsione in misura pari a quella del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. Pertanto, la *ratio* delle disposizioni citate è quella di consentire l'applicazione delle quote vincolate e accantonate solo nella misura in cui esse siano suscettibili di garantire una copertura effettiva alle spese che vanno a finanziare, pena, in caso contrario, la violazione del principio di copertura di cui all'art. 81 della Costituzione, come interpretato dalle molteplici sentenze della Corte costituzionale intervenute in materia.

Entrando nel dettaglio, la Regione Toscana presenta al 31/12/2017 un disavanzo formale ampiamente negativo, pari a 679,98 milioni. In tale situazione, la quota di avanzo applicabile al bilancio di previsione 2018, per espressa disposizione normativa, non può essere

superiore alla quota di disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. Tuttavia, in tale esercizio la quota di fondi applicata complessivamente al bilancio di previsione è pari a 2.083,28 mentre il disavanzo sostanziale iscritto in bilancio è inferiore, pari complessivamente a 2.076,51 milioni derivante, per 2.057,10 dai mutui a pareggio, e per il restante importo di 19,41 milioni dovuto al disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui (2,91 milioni) e al disavanzo derivante dalla costituzione del fondo di anticipazione liquidità (16,50 milioni).

Se la Regione avesse dovuto applicare le norme vigenti ai dati appena riportati, risulterebbe un'applicazione dell'avanzo superiore a quanto consentito. All'epoca, il chiarimento normativo non era intervenuto, per cui, in questa sede, si ribadiscono le considerazioni già espresse nella relazione al rendiconto dell'anno scorso.

Tuttavia, vale la pena rilevare che la Regione, a seguito del considerevole abbattimento del disavanzo registrato nell'esercizio 2018, potrebbe registrare notevoli difficoltà, già a partire dall'esercizio 2019, nel rispettare le norme introdotte dalla legge n. 145/2018 e relative ai limiti all'applicazione dell'avanzo.

Ciò in quanto, abbattendosi il disavanzo iscritto nel primo anno del bilancio di previsione, che rappresenta, si ripete, il limite all'applicazione delle quote vincolare per gli enti in disavanzo formale, esso potrebbe non essere capiente per coprire l'intero importo delle quote applicate.

La seconda variazione di bilancio, approvata con l.r. del 5 dicembre 2018, n. 69 ha determinato un aumento degli stanziamenti di entrata e spesa di 21,14 milioni nel 2018 e di 40 milioni nelle annualità 2019 e 2020. In particolare, la variazione rimodula risorse maggiori (87,68 milioni nel 2018) derivanti da somme stanziare in bilancio per il finanziamento di interventi di spesa "non esigibili nell'esercizio in corso e conseguentemente non attivabili", ossia economizzate e messe a disposizione di nuovi interventi. Tale prassi contabile evidenzia difficoltà nella capacità di programmazione e gestione delle risorse, che vengono destinate a nuovi interventi di spesa o all'integrazione della copertura finanziaria di interventi già presenti in bilancio, anziché a quelli inizialmente preventivati.

Inoltre, un ulteriore elemento di criticità che evidenzia come il governo della spesa non sia sostenuto da un adeguato sistema di programmazione è connesso all'utilizzo del fondo per spese impreviste, che, ai sensi dell'art. 48, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 118/2011 dovrebbe

essere destinato al finanziamento di spese non obbligatorie e tali da non impegnare i bilanci futuri con carattere di continuità. Tra le voci presenti nell'elenco delle spese finanziabili mediante il fondo in questione, che costituisce allegato obbligatorio al bilancio, figurano, invece, spese la cui copertura è già garantita da specifici fondi, come quello relativo alle spese legali o alle perdite societarie e, pertanto, non meritevoli secondo la Sezione di trovare finanziamento attraverso il prelevamento dal fondo per spese impreviste. Altresì, con la citata ultima variazione di bilancio n. 69/2018, la Regione provvede ad implementare l'elenco di una ulteriore fattispecie che prevede l'integrazione del fondo per spese obbligatorie per necessità che si dovessero manifestare oltre il 30 di novembre, attraverso l'utilizzo del fondo di riserva per spese impreviste. Nonostante la Regione abbia dichiarato che tale procedura non si è poi resa necessaria e che il punto non è stato riproposto nell'elenco allegato alla legge di bilancio per il 2019-2020, si sottolinea, comunque, che l'utilizzo del fondo di riserva per spese impreviste al fine di alimentare il fondo per spese obbligatorie e sopperire, a fine esercizio, ad eventuali deficienze nello stanziamento di quest'ultimo, oltre che vietato ai sensi del comma 6 dell'art. 51, d.lgs. n. 118/2011 che non prevede una rimodulazione tra i due fondi, risulta del tutto improprio considerando la natura stessa delle spese obbligatorie, puntualmente definite dall'art. 48, comma 1, lett. a) ed il cui ammontare risulta sostanzialmente quantificabile.

Alle variazioni sopra descritte si aggiungono quelle effettuate dalla Giunta al bilancio gestionale ai sensi dell'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 118/2011, molte delle quali sono riferite al comparto sanità e per le quali si riscontra il permanere di criticità connesse alla puntuale definizione del perimetro sanitario, già peraltro rilevate nella relazione allegata al giudizio di parificazione del precedente rendiconto. E' stata, infatti, riscontrata una generica mobilità del perimetro sanitario in corso di gestione, emersa in diverse variazioni di bilancio, caratterizzata dal proliferare di nuovi capitoli di spesa e da movimentazioni contabili tra partite afferenti alla parte ordinaria e sanitaria del bilancio. Tale prassi non può ritenersi consentita, in quanto, oltre a limitare la valenza della programmazione, non rispetta il principio di trasparenza del bilancio, compromettendo le esigenze alla base dell'obbligo di perimetrazione che hanno il fine diretto di garantire che entrate sanitarie non possano essere destinate al finanziamento di altre spese all'interno del bilancio regionale.



Si fa riferimento, in particolare, allo spostamento dal perimetro ordinario a quello sanitario degli stanziamenti di spesa relativi alla copertura degli oneri derivanti da lettere di *patronage* rilasciate dalla Regione a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale, ricorrente in diverse variazioni di bilancio. Tali stanziamenti, inizialmente allocati nella parte ordinaria del bilancio per il biennio 2019-2020, sono stati parzialmente traslati nel comparto sanitario, assicurando, comunque, per effetto di ulteriori contestuali variazioni compensative, l'originario equilibrio fra entrate e spese all'interno dei due perimetri. Si tratta di operazioni che, da un lato hanno comportato la necessità di dare finanziamento agli oneri da lettere di *patronage* nel perimetro sanitario con la riduzione di altre spese sanitarie, e, dall'altro, hanno liberato risorse nel perimetro ordinario da destinare a nuove spese quali quelle derivanti dalla legge regionale 11 maggio 2018, n. 19 per le nuove funzioni conferite alla società Sviluppo Toscana S.p.a. e dalla legge regionale 28 giugno 2018, n. 28 che ha trasferito alla Regione le funzioni per la gestione dei Centri per l'impiego e ha istituito l'Agenzia regionale Toscana per l'impiego (ARTI).

Si deve, infine, citare la complessa variazione disposta con la deliberazione di Giunta 27 novembre 2017, n. 1316, e pertanto in prossimità della chiusura dell'esercizio, effettuata con lo scopo di dare seguito ai rilievi mossi dalla Sezione sulla necessaria perimetrazione delle spese connesse al servizio del debito sanitario, traslate dal perimetro ordinario a quello sanitario per importi in progressivo aumento negli ultimi esercizi. In funzione di ciò, la Regione ha ritenuto di riportarne il valore a 60 milioni, corrispondente a quello stanziato nel 2017, attraverso lo storno dai capitoli del perimetro sanitario relativi al servizio del debito (pari a complessivi 84,87 milioni) della somma di 24,60 milioni, trasferendola temporaneamente su nuovi capitoli sanitari appositamente creati all'interno dello stesso perimetro e successivamente impegnati per altre spese sanitarie. Parallelamente, sono stati creati nuovi capitoli sul perimetro ordinario relativi al servizio del debito per il corrispondente ammontare di 24,60 milioni, finanziati con risorse regionali precedentemente accantonate nel fondo di riserva per spese obbligatorie.

Quanto emerso in ordine all'esigenza di una perimetrazione stabile e fissa, non vieta ovviamente, la possibilità di creare nuovi capitoli sul perimetro sanitario all'emergere di nuove entrate o spese sanitarie in precedenza non contemplate dal bilancio regionale o che entrate ordinarie possano essere destinate a finanziare spese sanitarie come risorse

aggiuntive, eventualmente attraverso variazioni di bilancio che producano tale effetto senza la necessità di spostare poste di spesa da un perimetro all'altro.

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

### I dati in sintesi

Il rendiconto generale della gestione 2018 riporta entrate accertate per 10.922,01 milioni e spese impegnate per 10.597,77 milioni con un saldo positivo di 324,24 milioni, in miglioramento rispetto ai saldi negativi degli esercizi precedenti.

Considerando, sul versante delle entrate, l'avanzo di amministrazione del precedente esercizio (utilizzato per 94,24 milioni) oltre al FPV di entrata (255,58 milioni) e, sul versante delle spese, il FPV di spesa (335,40 milioni) ed il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente (2,91 milioni), le entrate e le spese complessive dell'esercizio determinano un risultato positivo della gestione di competenza di 336,18 milioni, comprensivo anche dello sbilancio delle partite di giro per 0,44 milioni. Il suddetto risultato ritorna a migliorare dopo il netto peggioramento fatto registrare nel 2017 rispetto al 2016, con un recupero di 104,87 milioni sul 2017 e di 188,05 milioni sul 2015.

L'esercizio 2018 si chiude per la Regione Toscana con un risultato finanziario ancora una volta negativo, pari a -476,15 milioni, in miglioramento rispetto a quello del 2017 (-679,98 milioni) ed in netto peggioramento rispetto a quello del 2016 (quando si attestò a -167,08 milioni).

La gestione residui, invece, è negativa per 40,59 milioni, a causa, soprattutto, di minori residui attivi per 169,76 milioni.

Il saldo positivo della competenza è, comunque, ancora lontano dal pareggiare il saldo negativo derivante dalla gestione dei residui, sommata all'applicazione del risultato negativo dell'anno precedente e del fondo pluriennale vincolato.

La situazione finanziaria non è, tuttavia, l'unico indicatore dello stato di salute della Regione. Il d.lgs. n. 118/2011 impone anche la considerazione dei vincoli e degli accantonamenti che comunque gravano sull'ente, e che contribuiscono alla determinazione della situazione finanziaria effettiva, che prende anche il nome di disavanzo sostanziale. Tale grandezza rappresenta una fedele fotografia della situazione complessiva dell'ente.

Dai dati di consuntivo risulta che le economie vincolate ammontano a 1.689,15 milioni, mentre l'accantonamento relativo ai residui passivi in perenzione è pari a 103,64 milioni. Rispetto all'esercizio precedente, quindi, le economie vincolate sono diminuite del 3 per

cento (contro il 2,3 per cento del 2017, rispetto al 2016), mentre il fondo per residui perenti è diminuito del 69,7 per cento (contro il 68,2 per cento del 2017, rispetto al 2016).

Il disavanzo sostanziale risulta, in definitiva, pari a 2.268,94 milioni, in calo del 17,9 per cento rispetto al 2017 e del 25 per cento rispetto al 2016. Al risultato negativo del 2018 contribuisce anche la necessaria costituzione di un fondo, per un importo di 611 milioni per la copertura delle spese previste dal d.l. n. 35/2013, relative all'anticipazione di liquidità 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.

Le entrate tributarie accertate nel 2018 ammontano a 8.182,23 milioni, in aumento del 3,09 per cento rispetto all'anno precedente; tali entrate rappresentano l'84,66 per cento del totale delle risorse accertate.

I tributi a titolarità regionale passano, in sede di accertamento, dai 480,050 milioni del 2017 ai 466,164 del 2018, facendo registrare, quindi, una diminuzione del 2,89 per cento, a fronte della sostanziale stabilità registratasi nel 2017, rispetto al 2016.

Un andamento crescente con riguardo al 2017 si registra, invece, per le entrate da sanzionamento tributario (318,440 milioni nel 2018 contro i 237,747 del 2017). La crescita è quasi interamente riconducibile alle entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali, che torna ad attestarsi sui livelli del 2016 dopo il netto peggioramento registratosi nel 2017: ciò è sintomo di un miglioramento della macchina per il recupero dell'evasione, in linea con i buoni risultati del biennio precedente.

Sono in aumento anche gli accertamenti delle compartecipazioni, sia rispetto al 2017 (+2,47 per cento) che nei confronti del 2016 (+7,90 per cento), anno nel quale si era registrato, tuttavia, un calo piuttosto consistente rispetto agli esercizi precedenti.

### **La situazione finanziaria**

La valutazione della situazione finanziaria complessiva di un ente territoriale non può che prendere le mosse dall'analisi del risultato di amministrazione, che costituisce senz'altro l'aggregato più significativo.

A seguito dell'introduzione della contabilità armonizzata, si suole distinguere tra due diversi tipi di saldo finanziario: i cc.dd. saldo formale e saldo sostanziale.

Come già indicato, ai fini della determinazione dello stato di salute di un ente, l'aggregato più significativo è quello rappresentato dal disavanzo sostanziale, in quanto esso rappresenta le risorse di cui l'ente avrebbe bisogno sia per far fronte agli impegni già assunti, sia per ricostituire quelle somme, già accertate e quindi confluite tra le entrate, tuttavia, vincolate o destinate ad utilizzi specifici, sia, infine, per "sterilizzare" quelle entrate che sono di dubbia o difficile esazione, o comunque per far fronte a specifici rischi.

Nel caso della Regione Toscana (ma, si potrebbe dire, della maggioranza delle regioni a statuto ordinario), i saldi finanziari, sia quello formale, sia quello sostanziale, sono negativi: si tratta perciò, più correttamente, di disavanzi.

Nell'esercizio 2018, i due saldi in questione hanno registrato andamenti convergenti, in quanto sia il saldo formale che il saldo sostanziale sono migliorati: il primo è passato dai -679,98 milioni del 2017 ai -476,15 del 2018 (con un miglioramento pari a 203,83 milioni), mentre il secondo si è attestato sui -2.268,94 milioni, contro i -2.763,26 milioni dell'esercizio precedente (con un miglioramento pari a 494,32 milioni).

Da tali considerazioni, sembrerebbe che la situazione finanziaria della Regione, pur rimanendo critica, in quanto in consistente disavanzo, abbia registrato un discreto miglioramento, rispetto all'esercizio precedente.

Ed in effetti è doveroso, in questa sede, dare atto che la Regione è riuscita, per il terzo anno consecutivo, a ridurre il disavanzo sostanziale. La riduzione di 494,32 milioni dell'esercizio trascorso è stata preceduta da quella di 261,50 milioni del 2017 e da quella di 479,17 milioni del 2016.

Tuttavia, si conferma in ogni caso una situazione di deficitarietà strutturale, che dura dal 2007 e che, negli ultimi 5 anni, ha raggiunto livelli che hanno superato il 20 per cento delle entrate.

La Regione Toscana, infatti, ha registrato, fino al rendiconto 2012, un avanzo di amministrazione formale, che si tramutava in disavanzo sostanziale una volta applicati tutti i vincoli, tra cui i relevantissimi importi riferiti ai residui perenti afferenti al 2010, 2011 e 2012, rispettivamente pari a 2,6, 2,7 e 3,2 miliardi circa.

A partire dal rendiconto 2013, ai disavanzi sostanziali si sono aggiunti quelli formali, caratterizzati da livelli crescenti negli esercizi successivi, fino al 2015.

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, delle somme vincolate e accantonate. Tale positiva inversione prosegue anche nel 2017, grazie alla forte diminuzione dell'avanzo vincolato, in particolare nella componente relativa ai residui perenti, solo in parte controbilanciata dal peggioramento del saldo finanziario. Altresì, l'inversione citata si conferma anche nel 2018, dovuta sia al miglioramento del saldo finanziario che alla diminuzione dell'avanzo vincolato, con particolare riferimento alla componente relativa ai residui perenti.

A fronte di ciò, permane un saldo finanziario effettivo negativo di notevolissime dimensioni, pari a circa 2,2 miliardi. In base ai risultati dell'anno precedente, che probabilmente saranno confermati quest'anno, il disavanzo della Regione Toscana costituiva il quarto peggior disavanzo a livello nazionale, dopo Lazio, Piemonte e Sicilia.

### **Il disallineamento delle partite in conto terzi**

Anche nel presente esercizio, al pari di quanto accaduto nell'intero triennio 2015-2017, si è riscontrato un disallineamento nelle partite in conto terzi.

In particolare, nel 2018 il totale degli accertamenti è pari a 1.256,63 milioni, mentre il totale degli impegni ammonta a 1.257,07 milioni, con un differenziale negativo di 0,44 milioni.

Le reiscrizioni dei residui perenti sono, poi, all'origine di una ulteriore problematica, che è quella del disallineamento tra entrate e spese dei servizi in conto terzi.

Lo squilibrio registrato tra accertamenti ed impegni nel conto terzi è molto inferiore a quello verificatosi nel 2017, allorché erano state reiscritte in bilancio consistenti somme afferenti all'anticipazione sanitaria da parte dello Stato.

Tuttavia, anche nell'esercizio in esame si rileva che lo scostamento deriva dall'ammontare complessivo dei residui perenti reiscritti nell'ambito del conto terzi, la cui fonte di finanziamento non è assicurata da entrate di competenza, ma da quote di avanzo di amministrazione.

Peraltro, si rileva che, con riferimento all'esercizio 2018, la reiscrizione dei residui perenti ha riguardato esclusivamente il perimetro ordinario, in quanto i residui in perenzione relativi al comparto sanitario, che avevano causato il rilevante squilibrio dell'anno precedente, sono andati ad esaurimento.

Per quanto concerne la legittimità di tale *modus operandi*, che consiste nella riallocazione in bilancio del residuo nell'originario capitolo di spesa, già nella relazione dell'anno scorso era stato rilevato che se ciò, da un lato, garantiva trasparenza e tracciabilità all'operazione, dall'altro, costituiva una violazione delle norme di contabilità, in quanto l'impegno non trovava diretta corrispondenza in bilancio dal lato dell'accertamento, bensì nell'avanzo di amministrazione, causando giocoforza un disallineamento nelle poste contabili.

Questo fenomeno, che, come detto, rappresenta una costante dei bilanci regionali degli ultimi anni, ha condotto la Sezione a valutare la legittimità dell'applicazione dell'istituto della perenzione amministrativa ai residui passivi derivanti da impegni iscritti nel conto terzi.

A tal proposito, non si può non rilevare come il complesso delle disposizioni legislative relative alla perenzione amministrativa (istituto superato, si ricorda, a seguito dell'applicazione del d.lgs. n. 118/2011), prevedeva in modo esplicito esclusivamente la possibilità di ricorrervi per i residui passivi delle parti corrente e capitale del bilancio, senza alcun espresso riferimento alle partite di giro.

Ciò avrebbe dovuto condurre la Regione, a parere della Sezione, a non fare applicazione di tale istituto per i residui passivi derivanti dal conto terzi.

L'irregolarità rilevata non sembra altrimenti sanabile, ed è destinata a ripresentarsi tutte le volte in cui devono essere riscritti in bilancio residui perenti derivanti dal conto terzi.

La Sezione, in questa sede, ribadisce, quindi, i dubbi espressi, in tal senso, nelle ultime relazioni al rendiconto, nonostante si tratti di un fenomeno che è destinato, per le modificazioni legislative suaccennate, ad esaurirsi.

Tuttavia, si deve anche rilevare, dall'altro lato, che la Regione ha provveduto ad accantonare somme sufficienti a far fronte al totale dei residui perenti ancora mantenuti in bilancio.

### **I mutui a pareggio**

Per quanto riguarda l'inquadramento teorico dei mutui a pareggio, e la ricostruzione della loro genesi, si rimanda alla relazione per l'esercizio 2017.

In questa sede giova solo ribadire che, a parere della Sezione, la genesi di tale istituto sembra derivare da una non corretta declinazione normativa che le regioni hanno effettuato dei principi previsti dal d.lgs. n. 76/2000, approvando leggi regionali che ancoravano l'effettiva

sottoscrizione dei mutui alle esigenze di cassa, e creando così i presupposti per l'esplosione dei disavanzi.

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

Senonché, con la legge di bilancio per il 2019 (l. n. 145/2018), il legislatore statale è nuovamente intervenuto in materia, ripristinando la possibilità di ricorrere a tale istituto a partire già dall'esercizio 2018.

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

Al riguardo, nel prendere atto della disposizione statale, non si può che ribadire quanto già espresso nella relazione sul rendiconto dell'anno precedente, e cioè che un simile istituto desta perplessità dal punto di vista della tenuta costituzionale, apparendo in contrasto con quanto stabilito dall'art. 81 della Costituzione.

Del resto, tali dubbi erano stati espressi dalla stessa Corte costituzionale già con la sentenza n. 274/2017, laddove affermava, riferendosi all'istituto dei mutui a pareggio, che *"un simile meccanismo giuridico fosse in problematico rapporto con il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con lo stesso art. 119, sesto comma, Cost., il quale contempla la "regola aurea" secondo cui l'indebitamento può servire solo alla promozione di investimenti e non alla sanatoria di*



*spese per investimenti non coperti*”, pur se, all’epoca, tale istituto era stato espunto dall’ordinamento giuridico.

In ogni caso, si precisa che la Regione Toscana non ha usufruito della possibilità offerta da tale novella normativa per l’esercizio finanziario 2018, e che, a quanto risulta, e secondo quanto dichiarato in contraddittorio dai rappresentanti dell’ente, neanche per l’esercizio 2019, almeno fino ad oggi.

Per quanto riguarda l’attuale disavanzo derivante dai mutui a pareggio, esso è pari, al 31/12/2018, a 1.582,19 milioni, in netto calo rispetto a quello dell’anno precedente, allorché si assestava a 2.057,10 milioni, ma pur sempre di notevolissima consistenza.

### **La cassa**

La Regione ha raggiunto l’equilibrio di cassa, ottenendo un saldo positivo, sia a livello di bilancio di previsione che di rendiconto. In particolare, per quanto riguarda il rendiconto, il valore del saldo è pari a 382,24 milioni, in aumento rispetto ai 274,82 milioni dell’esercizio precedente.

L’equilibrio di cassa, che già rappresenta un indice rilevante di per sé, è importante anche per l’applicazione dell’istituto dei mutui a pareggio, recentemente reintrodotti dalla legge di bilancio per il 2019 e comunque presenti in misura ingente nel bilancio della Regione, che per anni vi ha fatto ricorso, prima del (temporaneo) divieto legislativo a partire dal 2016.

La possibilità di sottoscrivere tali mutui, infatti, era (ed è) tuttora legata alle effettive esigenze di cassa, concetto la cui portata concreta è di difficile identificazione.

Non è infatti chiaro cosa debba intendersi per “esigenze di cassa”. Evidentemente, nel caso in cui l’ente fosse costretto a ricorrere all’anticipazione di tesoreria, l’esigenza diventerebbe evidente. Tuttavia, il raggiungimento di un formale equilibrio di cassa potrebbe non essere sufficiente per escludere tale situazione.

Infatti, l’equilibrio potrebbe essere raggiunto attraverso trasferimenti dal conto sanitario, cui affluiscono, annualmente, più risorse, a beneficio del conto ordinario. Trasferimento legittimo e consentito dalla legge e dai principi contabili ma che, tuttavia, è indice di difficoltà nel far fronte ai pagamenti ordinari con le sole risorse ad esso afferenti.

Del resto, la mancata chiarezza sulla valutazione di quando una esigenza di cassa possa considerarsi effettiva, può consentire agli enti un certo margine di manovrabilità, per

garantire il formale rispetto dell'equilibrio di cassa. Come, ad esempio, far leva sull'indice rappresentativo del rispetto dei tempi di pagamento. Tale indice che, al di là della sua effettiva rappresentatività, attesta che la Regione riesce, in media, a far fronte ai propri pagamenti con circa 27 giorni di anticipo rispetto alla scadenza. Tuttavia, per quanto riguarda gli enti sanitari, il suo valore è nettamente peggiore e attesta invece un ritardo medio di circa 59 giorni.

In ogni caso, si deve rilevare che, per l'esercizio 2018, diversamente dagli esercizi 2016 e 2017, l'ente non ha fatto ricorso ai temporanei trasferimenti di liquidità consentiti dall'art. 20 del d.l. n. 113/2016.

Per quanto riguarda l'anticipazione mensile versata dallo Stato per il finanziamento della spesa sanitaria, nelle more dell'erogazione delle effettive risorse destinate al finanziamento della stessa, e restituita dalla Regione mediante la compensazione con le risorse statali trasferite a titolo di finanziamento del fondo sanitario indistinto, si rileva che tale meccanismo garantisce alla Regione cospicue risorse di cassa, in quanto negli ultimi esercizi, a causa di assenza di comunicazioni da parte dello Stato per il rimborso delle anticipazioni, non sono stati effettuati i suddetti ripiani, generando residui passivi di ingente ammontare. A livello di bilancio, tale anticipazione si colloca nel conto terzi, per espressa previsione del principio contabile. Nell'esercizio 2018, l'anticipazione sanitaria effettivamente erogata dallo Stato è stata pari a 1.006,16 milioni, interamente riscossa. La medesima somma, pur impegnata, non è stata liquidata, per cui si sono generati residui passivi di pari importo. Residui passivi che, sommati a quelli pregressi, portano il totale delle somme da restituire allo Stato ad un importo pari a 2.692,24 milioni.

Ciò potrebbe, per il futuro, causare rischi per la tenuta dell'equilibrio di cassa, laddove le compensazioni con i relativi tributi non dovessero essere sufficienti a coprire l'intero ammontare dell'anticipazione, e si manifestasse quindi la necessità di provvedere all'effettivo pagamento nei confronti dello Stato.

Infine, per quanto riguarda la cassa sanitaria, si rileva che la Regione provvede, annualmente, a liquidare agli enti del sistema sanitario situazioni debitorie pregresse, attraverso il pagamento di residui passivi, presumibilmente utilizzando risorse che in esercizi precedenti erano giacenti nelle casse regionali.

Ciò avviene, a detta della Regione, anche a causa del fatto che alcuni pagamenti vengono fatti a rendicontazione, soprattutto per le spese di investimento, in modo da attuare un controllo sulla loro gestione di liquidità, ed evitare che si generi un accumulo di risorse inutilizzate.

Sembra tuttavia di poter affermare che, laddove tali risorse fossero state trasferite agli enti destinatari negli esercizi di impegno, la Regione avrebbe potuto trovarsi in una difficile situazione di cassa, che, in casi estremi, avrebbe potuto dar luogo alla necessità di dover contrarre i mutui a pareggio.

Dal lato degli enti sanitari, per contro, questa situazione potrebbe aver causato difficoltà nella gestione delle proprie risorse di cassa, come sembra confermato dal loro indice di tempestività dei pagamenti e dal ricorso alle anticipazioni di liquidità.

### **Il pareggio di bilancio**

L'obiettivo del rispetto del saldo di finanza pubblica o "pareggio di bilancio" costituisce uno degli elementi principali su cui si concentra, in generale, l'attenzione degli enti territoriali, e la Regione Toscana, al riguardo, non fa eccezione.

Il rispetto dell'obiettivo del pareggio di bilancio dovrebbe costituire elemento fondamentale per l'attività finanziaria dell'ente, anche in considerazione delle pesanti sanzioni applicate in conseguenza del suo mancato rispetto. Tali sanzioni consistono, essenzialmente, nel versamento allo Stato, nel triennio, di una somma pari a un terzo dello scostamento; nella riduzione degli impegni di spesa dell'1 per cento; nel divieto di ricorrere all'indebitamento; nel divieto di assumere personale; nel versamento del 30 per cento delle indennità percepite dal Presidente e dai membri della Giunta.

C'è comunque da considerare che l'esercizio 2018 è l'ultimo nel quale verrebbero, eventualmente, applicate le predette sanzioni, poiché la legge di bilancio per il 2019 ha modificato la normativa, disponendo, tra l'altro, la non applicazione delle relative disposizioni a partire dal 2019.

Il saldo rilevante ai fini del pareggio è costituito dalla differenza tra entrate finali e spese finali, in termini di competenza, corretto dal saldo del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, e ulteriormente corretto dagli spazi finanziari acquisiti e ceduti. Il saldo così calcolato deve risultare pari o superiore a quello obiettivo.

Per l'esercizio 2018, la Regione Toscana ha certificato il raggiungimento dell'obiettivo previsto, trasmettendo alla Ragioneria generale dello stato, in via telematica, i relativi prospetti, approvati con apposito decreto del Mef. Si sottolinea che dal 2018 non è più richiesta la dimostrazione del mantenimento del pareggio in corso d'anno, ma solo in sede di bilancio di previsione e consuntivo.

L'obiettivo della Regione, per il 2018, era pari a circa 180 milioni. Tale obiettivo tiene conto del contributo richiesto alla Regione quale concorso delle amministrazioni periferiche alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché degli spazi finanziari aggiuntivi riconosciuti dal comma 495-ter della l. n. 232/2016 e dal comma 791 della l. n. 205/2017. Tali importi, pari a complessivi 44,2 milioni, sono riconosciuti come spazi finanziari aggiuntivi rispetto all'obiettivo di saldo solo se utilizzati per la realizzazione di investimenti nuovi ed aggiuntivi.

L'obiettivo risulta rispettato, avendo l'ente conseguito, a consuntivo, un saldo positivo pari a circa 338 milioni; il margine rispetto all'obiettivo, di circa 158 milioni, è quasi triplo rispetto al 2017.

Al riguardo, si segnala che il margine con cui l'amministrazione regionale ha raggiunto l'obiettivo prefissato è superiore al limite dell'1 per cento, soglia massima consentita per beneficiare del regime di premialità stabilito dalla legge.

Si rileva, peraltro, che tale margine, detto, in gergo, *overshooting*, caratterizza non solo la gestione della Regione Toscana, ma anche quella di numerose altre regioni, nonché di enti locali, tanto che, a livello nazionale, è stato stimato un *overshooting* nell'ordine di alcune decine di miliardi.

Pur rimarcando il fatto che il raggiungimento dell'obiettivo di cui si discorre è senz'altro un risultato positivo, non si può però fare a meno di rilevare che il suo superamento con così ampio margine presenta anche aspetti problematici.

È, infatti, evidente che esistono degli spazi di spesa che l'ente non è riuscito a sfruttare, né direttamente, né tramite la cessione di spazi finanziari ad altri enti.

Le ragioni per il quale si realizza l'*overshooting* possono essere, in linea teorica e senza pretesa di esaustività, le seguenti: trasferimento di risorse a beneficio dell'ente in tempi non congrui per il loro utilizzo; difficoltà nella programmazione e nella realizzazione della spesa; problemi di disponibilità di cassa.

Ovviamente, alcune di queste cause ricadono fuori dal controllo dell'ente, almeno in parte. Tuttavia, si ritiene necessario che l'amministrazione attivi tutte le proprie energie disponibili per fare in modo che tale margine si riduca, in quanto, come già detto, si potrebbero recuperare spazi importanti per la realizzazione di progetti destinati a beneficiare il territorio e la collettività amministrata.

A tal proposito, e passando ad esaminare le componenti rilevanti che hanno consentito il rispetto del saldo di pareggio, è da segnalare il calo delle spese d'investimento di quasi il 40 per cento (da 679,6 a 410,7 milioni nel biennio) e, dal lato delle entrate, la crescita del fondo pluriennale vincolato (elemento "esogeno" rispetto agli equilibri di competenza) di oltre il 160 per cento, senza il quale il conseguimento dell'obiettivo sarebbe stato assai problematico.

### **I residui**

Anche nell'esercizio 2018, come nel precedente, si assiste, per quanto riguarda i residui, a plurime reimputazioni, effettuate in sede di riaccertamento ordinario. Si tratta del c.d. trascinamento delle poste residuali, che si realizza allorché i residui vengono reimputati più volte, nel corso degli anni.

Ciò, oltre ad essere in contrasto con il principio della competenza finanziaria potenziata che, tendenzialmente, dovrebbe limitare le reimputazioni, è in grado di ripercuotersi anche sul pareggio di bilancio, in considerazione sia della sua incidenza nella determinazione del fondo pluriennale vincolato, sia dei riflessi diretti sulle poste che vanno a comporre il pareggio.

Al di là di tale considerazione, di carattere generale, si rileva che, per l'esercizio 2018, gran parte delle cancellazioni effettuate sui residui sono relative ai proventi di tasse automobilistiche incassate fuori regione ma di competenza della Regione Toscana, o viceversa.

Infatti, in conseguenza di quanto disposto dall'art. 1, comma 845 della l. n. 145/2018, la Regione ha provveduto ad eliminare dal bilancio (prima della decorrenza disposta dalla legge, fissata per il 2020), le relative poste residuali.

La norma in questione ha recepito il contenuto dell'accordo tra Stato e Regioni e Province autonome, con il quale si è stabilito che il Mef effettuasse la compensazione tra posizioni

creditorie e debitorie dei singoli enti per i pagamenti della tassa automobilistica effettuati da soggetti residenti fuori regione.

Ai sensi del citato comma, la Regione presenta un saldo a credito pari a 19,51 milioni, che sarà incassato per 15 anni, a quote costanti.

Di fronte a tale importo, la Regione ha cancellato dal bilancio residui attivi per circa 163 milioni, e residui passivi per circa 123 milioni, con una differenza quindi pari a circa 40 milioni.

Tale importo rende evidente come, nell'operazione in questione, la differenza tra quanto risultava alla Regione e quanto è stato effettivamente riconosciuto dallo Stato è notevole.

Si rileva, incidentalmente, che il risultato della gestione residui è, per il 2018, negativo per circa 40 milioni.

Per l'esercizio 2018, la Sezione ha deciso di effettuare una analisi di alcune partite contabili, selezionate in modo ragionato, per avere alcune indicazioni (sia pure di massima, considerata la limitatezza dell'indagine) sulle procedure adottate dagli uffici regionali per effettuare il riaccertamento ordinario, nonché sulla corretta applicazione dei principi contabili armonizzati.

Per quanto riguarda i residui attivi, sono state selezionate cinque poste: tre riguardano residui sottoposti a reimputazione, e due residui mantenuti in bilancio.

In generale, si rileva che le motivazioni date dai dirigenti per giustificare la reimputazione o il mantenimento sono piuttosto scarse, e non consentono la puntuale verifica della sussistenza dei presupposti per la reimputazione o il mantenimento, limitandosi, per la maggior parte, ad affermare che si tratta di trasferimenti statali a rendicontazione, la cui imputazione è condizionata dalla spesa cui si riferisce, e dal relativo cronoprogramma.

Al di là di questo, si rileva la presenza di un residuo attivo, mantenuto in bilancio e relativo a interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, risalente al 2001 e ammontante ad oltre 12 milioni.

Essendo una posta afferente al perimetro sanitario, non è soggetta ai principi della competenza finanziaria potenziata. Si tratta, anche in questo caso, di un trasferimento statale a rendicontazione.

Secondo quanto dichiarato dal dirigente competente, la spesa è stata rendicontata dalle aziende solo in minima parte, nonostante si tratti di un'entrata con alto grado di vetustà.

Tra il 2017 e il 2018, la movimentazione della posta è stata di appena 41.569 euro, mentre la rendicontazione complessiva inviata al Ministero è pari a 895.720 euro.

In considerazione dell'elevata vetustà e del basso grado di movimentazione, si rende opportuno che la Regione monitori attentamente il residuo in questione, al fine di accelerarne lo smaltimento mediante una corretta ed efficiente programmazione.

Per quanto riguarda, invece, i residui passivi, sono state selezionate quattro poste: due relative a residui reimputati, e due afferenti a residui mantenuti in bilancio.

Anche per i residui passivi, si rileva la presenza di motivazioni sintetiche, dalle quali non si riesce a percepire con esattezza la sussistenza dei presupposti per la reimputazione o il mantenimento.

Per quanto riguarda il primo residuo mantenuto in bilancio, si tratta di una anticipazione alle aziende sanitarie di risorse provenienti da alienazioni, per un importo pari a 60 milioni, impegnati nel 2012. La Regione procede al finanziamento di investimenti sanitari mediante anticipazione, in attesa della sua restituzione da parte delle aziende sanitarie, subordinata all'alienazione di specifici immobili. Tuttavia, tali spese sono gestite come contributi a rendicontazione. L'ente, cioè, provvede all'erogazione solo in presenza di una effettiva necessità, legata all'effettuazione dell'intervento e alla presenza della documentazione relativa. In concreto, l'utilizzo di tale posta è stato nuovamente rinviato, in quanto la gara è ancora in fase di aggiudicazione.

Per quanto detto, sembra che il meccanismo dell'anticipazione sia utilizzato in modo improprio, considerato che i fondi vengono gestiti come un finanziamento a rendicontazione.

Per quanto riguarda il secondo residuo mantenuto, si tratta di una spesa di investimento sanitaria, per un importo di circa 40 milioni, gestita a rendicontazione e finanziata da mutui a pareggio.

Al riguardo, si rileva che sussistono dubbi sul corretto utilizzo dei mutui a pareggio per il finanziamento di tali spese, in considerazione da un lato dello sfasamento temporale tra l'autorizzazione alla spesa ed il suo effettivo pagamento, e dall'altro, dal fatto che l'utilizzo dei mutui a pareggio è subordinato alla presenza di liquidità sufficiente a sostenere la spesa. Inoltre, tale modalità di gestione incide sulla possibilità di assumere nuovo debito per la copertura del disavanzo derivante dai mutui a pareggio, effettuabile solo in caso di effettive

esigenze di cassa. Infatti, la mancata erogazione di liquidità influenza positivamente la gestione di cassa, per cui non vengono a sussistere, fino al definitivo pagamento, le esigenze di cassa che sole renderebbero legittima la contrazione dei suddetti mutui.

### **Crediti vantati dagli enti locali nei confronti della Regione Toscana**

Nell'ambito della verifica sulla gestione dei residui la Sezione ha deciso di esaminare un nuovo aspetto rappresentato dall'analisi dei crediti vantati dagli enti locali del territorio toscano nei confronti della Regione.

Sotto tale profilo, la Sezione di controllo ha inteso, *in primis*, avviare una indagine conoscitiva campionaria volta alla ricognizione di tali crediti. In tal senso, è stato individuato un primo campione di enti da analizzare interessando i comuni di Firenze, Livorno e Prato.

Pertanto, con note istruttorie è stato richiesto agli enti interessati di inviare un elenco dettagliato dei crediti vantati nei confronti della Regione Toscana.

Allo stesso modo, è stato richiesto alla Regione Toscana un elenco dei debiti sussistenti nei confronti delle tre citate amministrazioni locali iscritti nel rendiconto 2018.

Tutti gli enti interessati dalla verifica in oggetto hanno provveduto ad inviare i dati richiesti allegando tabelle con elenchi delle poste creditorie/debitorie con le informazioni richieste.

Il Magistrato istruttore ha, pertanto, potuto incrociare i dati al fine di valutare la corrispondenza tra le poste iscritte nel bilancio della Regione Toscana e le correlate poste iscritte nei rendiconti finanziari delle tre amministrazioni locali.

Dall'esame è emersa una discrasia tra i valori riportati dalla Regione e quelli indicati dagli enti locali coinvolti, con differenze a volte anche significative.

L'armonizzazione dovrebbe essere sede di verifica dell'allineamento delle scritture contabili tra le Regioni e gli enti locali.

Pertanto, la Sezione si riserva di avviare una verifica maggiormente allargata nel prossimo ciclo di controlli.

Peraltro, l'ente, in esito al contraddittorio, con nota inviata in data 19 luglio 2019, ha mostrato di voler aprire un confronto con questa Sezione sugli aspetti critici rilevati.



## **I fondi accantonati**

I fondi che devono essere necessariamente compresi tra gli accantonamenti del risultato di amministrazione, perché previsti dal d.lgs. n. 118/2011, sono il Fondo crediti di dubbia esigibilità, il Fondo residui perenti e il Fondo per le passività potenziali. In aggiunta, ci sono fondi che l'ente è tenuto ad accantonare in base a specifiche disposizioni normative, come il Fondo anticipazioni di liquidità e il Fondo perdite su società partecipate. Infine, la Regione ha previsto un generico fondo, denominato "altri accantonamenti", che comprende poste di varia natura (spese di personale, accantonamenti per fidejussioni, rimborsi vari da effettuare verso lo Stato).

Complessivamente, i fondi accantonati si riducono di 50,6 milioni rispetto al 2017. Gli unici fondi in controtendenza sono il FCDE e il Fondo per perdite società partecipate.

Il FCDE è pari a 391 milioni, in aumento rispetto ai 327,3 milioni del 2017, e rappresenta il 7,8 per cento del totale dei residui attivi mantenuti in bilancio, escluse le entrate da indebitamento, le anticipazioni di tesoreria e le partite di giro. Si tratta di una percentuale in aumento rispetto al valore del 2017, allorché era pari al 6,2 per cento.

Il Fondo residui perenti è pari a 38,6 milioni, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, a causa sia dell'eliminazione dell'istituto della perenzione, a partire dal 2015, sia delle elevate cancellazioni operate nell'anno. Alla fine del 2018, rimangono in bilancio 118,5 milioni di residui perenti, a fronte degli iniziali 356,7 milioni (buona parte delle cancellazioni deriva dallo stralcio dei residui relativi alle tasse automobilistiche da riversare ad altre regioni, come sopra descritto). Si rileva che il fondo in questione rappresenta solo una parte della quota complessivamente accantonata nel rendiconto per far fronte ai residui perenti, in quanto l'accantonamento è distribuito tra diverse voci del risultato di amministrazione, sia riferite ad accantonamenti che a vincoli, per un totale di 103,6 milioni. Come già rilevato nelle precedenti relazioni, questo tipo di rappresentazione dei dati contabili non rispetta il principio della trasparenza, oltre a porsi in contrasto con il principio applicato della contabilità finanziaria, che prevede esplicitamente la presenza di un apposito, e unico, fondo per residui perenti.

Il Fondo per le passività potenziali, denominato dall'ente "fondo contenzioso", è pari a 3,2 milioni, a fronte di un importo stimato, da parte dell'ufficio legale, pari a 5,2 milioni. Il fondo finale non pare, quindi, congruo rispetto a quanto determinato dall'ente, rilevando la

necessità, nel corso del successivo esercizio, di reperire risorse ulteriori per adeguare il relativo stanziamento. Tale modalità di copertura dei rischi per passività potenziali, appare in contrasto con i principi contabili, che prevedono l'accantonamento di fondi nel risultato di amministrazione per un importo corrispondente a quello stimato.

## Capitolo IV - L'indebitamento della Regione Toscana

### Il debito complessivo

L'indebitamento rappresenta uno dei principali aspetti da monitorare per verificare la sana gestione del bilancio regionale, nonché la sostenibilità delle spese programmate dall'ente. L'andamento del debito appare peraltro in costante evoluzione, in considerazione, da una parte, dell'applicazione delle disposizioni normative di cui al d.lgs. n. 118/2011 e alla l. n. 243/2012; dall'altra, del superamento della disciplina dei mutui a pareggio. L'effetto combinato di tali fenomeni ha comportato la contrazione di nuovi mutui anche per il 2018. Nonostante ciò, si è comunque registrata una riduzione dello *stock* complessivo del debito e del disavanzo derivante dai mutui a pareggio. Alla luce della disamina effettuata, si riportano di seguito i principali aspetti rilevati e le relative criticità riscontrate.

Nel 2018, come nel biennio precedente, la Regione ha deciso di ricorrere al mercato del credito, autorizzando, nell'ambito della legge di approvazione del bilancio di previsione 2018-2020 (l.r. n. 79/2017), la contrazione di mutui per 53,67 milioni. A chiusura dell'esercizio, l'indebitamento totale si assesta a 1.897,41 milioni, con una riduzione di circa 50 milioni rispetto al 2017 (1.948,22 milioni) e con un'incidenza pro capite di 508 euro. Al netto degli effetti del d.l. n. 35/2013, il debito 2018 si rimodula in 1.078,75 milioni. A partire dall'anno 2016 la Regione, dopo un periodo di mancata contrazione di nuovi debiti determinata, tra l'altro, dalla possibilità di ricorrere all'istituto dei mutui a pareggio, ha proceduto ad assumere nuovi mutui per complessivi 181,4 milioni nel triennio 2016-2018, nella forma di prestiti ad erogazione multipla.

La spesa per rimborso di prestiti è pari complessivamente a 166,18 milioni (di cui 110,45 milioni di quota capitale e 55,72 milioni di interessi passivi) e registra un incremento rispetto al 2017 (162,82 milioni). Torna, quindi, ad aumentare il costo del debito regionale, fortemente influenzato, oltre che dall'assunzione di nuovi prestiti nell'ultimo triennio, anche dalla presenza, a partire dal 2014, del rimborso delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d. l. n. 35/2013 la cui spesa, comprensiva di quota capitale ed interessi, ammonta a 42,60 milioni nel 2018.

Si evidenzia, inoltre, come una quota, seppure esigua (17,93 milioni), del debito esaminato risulti a carico dello Stato. Questa subisce una costante riduzione dai 243 milioni del 2011.

Si registra, pertanto, un'incidenza sempre maggiore dell'indebitamento a carico dell'ente regionale, non supportato da contributi statali, per il quale appare necessario identificare, in un'ottica di lungo periodo, le risorse da destinare alla sostenibilità dello stesso. Ciò in considerazione della necessità sia di prevedere l'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento (l. n. 243/2012, art. 10), sia di identificare, già nell'ambito del bilancio di previsione, le risorse destinate a finanziare il costo del debito. Infatti, poichè quest'ultimo viene considerato tra le spese obbligatorie nel bilancio regionale, l'ente è tenuto ad individuare, dal principio, le relative modalità di finanziamento per l'intero periodo in cui tale costo deve essere sostenuto.

L'utilizzo dei mutui a pareggio, concesso dalla normativa fino al 2016, ha permesso alla Regione di finanziare gli investimenti regionali senza contrarre nuovo debito effettivo, ma generando nuovo disavanzo. Tale istituto è stato utilizzato per il complesso delle spese in conto capitale effettuate dall'ente fino al 2016, con particolare riguardo agli investimenti afferenti al comparto sanitario (982 milioni di impegni verso il settore sanitario nel quinquennio 2011-2015). Al riguardo, si evidenzia la presenza di ingenti residui passivi (206 milioni) relativi alla mancata erogazione agli enti sanitari dei contributi in conto capitale attivati con il sistema dei mutui, come sopra quantificati. Tali contributi vengono pagati dalla Regione alle aziende sanitarie a rendicontazione, in relazione allo stato di avanzamento dei lavori. In questo caso, la gestione della cassa si mantiene pertanto differenziata rispetto a quella di competenza e appare legata alle effettive esigenze di liquidità manifestate dagli enti sanitari titolari dell'investimento. Tuttavia, essendo tale spesa finanziata dai mutui a pareggio, la cui utilizzazione era subordinata alla presenza di liquidità sufficiente a sostenere l'investimento, permangono dubbi sul corretto utilizzo di tale istituto, in considerazione dello sfasamento temporale tra l'autorizzazione della spesa stessa ed il suo effettivo pagamento. L'operazione, infatti, non influenza la cassa nell'anno in cui viene assunto l'impegno, ma negli anni successivi in relazione all'effettuazione dell'investimento e alla sua rendicontazione da parte delle aziende. Tale modalità di gestione incide altresì sulla possibilità di assumere nuovo debito per la copertura del disavanzo pregresso derivante dai mutui a pareggio (art. 40 del d.lgs. n. 118/2011), che la normativa prevede solo in caso di effettive esigenze di cassa. Infatti, la mancata erogazione dei contributi influenza positivamente la gestione di cassa, per cui non vengono a sussistere,

anche negli anni successivi, fino al definitivo pagamento, quelle carenze di liquidità che dovrebbero portare all'assunzione dei nuovi prestiti per la copertura del disavanzo.

A partire dal 2016, per adeguarsi all'evoluzione del quadro normativo nazionale e al superamento dell'istituto dei mutui a pareggio, la Regione procede ad autorizzare direttamente gli enti sanitari, mediante apposite delibere di Giunta, a contrarre nuovo debito per finanziare i vari interventi, in luogo dei contributi precedentemente erogati. Anche con riguardo agli investimenti non sanitari, dal 2016, la Regione procede alla contrazione di nuovo debito rispettivamente per 69,5 milioni nel 2016, per 58,3 milioni nel 2017 e per 53,6 milioni nel 2018. Questa tendenza rivela la difficoltà dell'ente a reperire risorse proprie per finanziare gli investimenti, essendo costretto, ogni anno, a ricorrere al mercato del credito nonostante quanto disposto dai principi contabili, che identificano tale soluzione come residuale, in assenza di risorse alternative e da valutare attentamente per la tenuta degli equilibri di bilancio.

### **La spesa per investimenti finanziata da indebitamento**

Dal lato della spesa, gli investimenti regionali sono stati caratterizzati, negli anni passati, da una continua contrazione a causa di molteplici fattori che ricomprendono, oltre alla crisi economica verificatasi nell'ultimo decennio, le più stringenti regole di finanza pubblica e l'evoluzione nella normativa relativa alla programmazione e gestione degli investimenti. Infatti, il totale degli impegni per spese in conto capitale (titolo II) sul bilancio regionale passa da 1.209 milioni del 2010 a soli 438 milioni nel 2017 ed a 410,7 milioni nel 2018, di cui 196 milioni si riferiscono a nuovi effettivi investimenti regionali. Questi ultimi per il 27 per cento sono finanziati mediante la contrazione di nuovo debito (53,6 milioni). Inoltre, esaminando la spesa per investimenti coperta con nuovo indebitamento si rileva come, a fronte di mutui previsti inizialmente per 53,67 milioni e destinati a specifici interventi descritti nel bilancio di previsione, solo 31,14 milioni vengono impiegati per le spese inizialmente programmate. La restante quota, pari a 22,53 milioni viene trasferita, in sede di assestamento definitivo del bilancio, verso tipologie di spesa diverse da quelle iniziali, ponendo dubbi sulla effettiva capacità programmatoria dell'ente, nonché sul corretto collegamento tra il piano di ammortamento del debito e la spesa cui esso è destinato. Ciò in considerazione di quanto disposto dalla normativa in materia, già sopra richiamata (L. n.

243/2012, art. 10) sulla necessità di collegare lo stesso piano di ammortamento alla vita utile dell'investimento effettuato.

Al termine dell'esercizio, le risorse reperite nel 2018 mediante nuovo debito vengono impiegate in particolare per interventi per calamità naturali legati agli eventi alluvionali del settembre 2017, per investimenti di difesa del suolo e mitigazione del rischio idrogeologico e per la viabilità stradale.

Si rammenta altresì che i nuovi mutui assunti dalla Regione riguardano due prestiti ad erogazione multipla sottoscritti nel 2016 rispettivamente con la Cassa Depositi e Prestiti e con la Banca europea per gli investimenti (Bei). Trattandosi non di prestiti ordinari, bensì ad erogazione multipla, le relative somme vengono messe a disposizione dell'ente, secondo quanto indicato dai principi contabili, in relazione all'effettuazione della correlata spesa specifica. Al riguardo si osserva, innanzitutto, che i programmi di spesa finanziata si modificano nel corso dell'anno, come sopra specificato, pertanto appare difficile collegare l'erogazione dell'entrata all'effettuazione di un singolo intervento. Inoltre, la contabilizzazione dell'entrata è correlata a quella della relativa spesa, che pertanto viene imputata all'anno in cui diventa esigibile e quindi liquidabile. In considerazione di quanto esposto, permangono dubbi sulla corretta applicazione del principio della competenza potenziata in merito alla contabilizzazione delle spese di parte capitale, alla luce dell'ingente ammontare di residui passivi presenti che, in questo caso specifico, dovrebbero rappresentare un'eccezione, essendo l'esigibilità correlata alla liquidabilità della spesa.

Infine, a livello contabile, l'entrata derivante da nuovo debito non appare correttamente allocata in bilancio, in quanto viene iscritta nel capitolo n. 51002 denominato "Indebitamento a copertura del disavanzo" del titolo VI "Accensione di prestiti". Come già richiesto in sede di controllo sui precedenti rendiconti, si invita la Regione a modificare tale allocazione, in quanto non corrisponde alla natura e finalità della risorsa prevista (ovvero la copertura di nuovi investimenti di competenza dell'anno), ma si riferisce all'eventuale entrata destinata al finanziamento del disavanzo pregresso, per cui sussiste già un apposito capitolo dedicato.

## La sostenibilità del debito

L'indebitamento regionale è sottoposto a specifici vincoli definiti dall'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011. La Regione ha predisposto l'apposito prospetto dimostrativo del rispetto di tali vincoli, allegato al bilancio di previsione 2018-2020 ed al suo successivo assestamento, nel quale si dimostra il rispetto della norma citata, condizione necessaria per poter procedere all'autorizzazione di nuovi mutui nel corso della gestione. In sede di assestamento, su un limite complessivo del 20 per cento del costo del debito rispetto alle entrate correnti, il margine ancora disponibile per la contrazione di nuovi prestiti è del 5 per cento.

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

Un'altra voce rilevante del prospetto di calcolo dei limiti di indebitamento è quella riferita alle rate relative al debito potenziale, pari a ben 42,6 milioni nel 2018, che riguardano il debito contratto da altri enti su cui la Regione ha rilasciato apposita garanzia. Ci si riferisce, per 39,6 milioni, alle garanzie sulle rate annuali dei debiti contratti dagli enti del settore sanitario con Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. e per 3 milioni a una fidejussione su un mutuo contratto dall'Autorità portuale di Piombino. Per quanto riguarda la quota di 39,6 milioni a presidio del debito contratto dagli enti sanitari, essa è rappresentata da lettere di *patronage*. Queste ultime non sono state escuse al termine dell'esercizio e le relative risorse, precedentemente accantonate in un apposito fondo, vengono liberate in sede di variazione del bilancio gestionale 2018-2020 e utilizzate per finanziare parte del costo del debito (capitale e interessi) transitato, nel contempo, dal conto sanitario a quello ordinario.

Si evidenzia in merito, come già rilevato nei precedenti referti, la duplicazione dei capitoli di spesa con la stessa finalità e descrizione, alimentati in modo alterno nei vari esercizi, senza un'apparente motivazione che ne giustifichi l'avvicendamento, oltre alla loro continua immotivata movimentazione tra il perimetro ordinario e quello sanitario. L'unica differenza tra essi riguarda, infatti, la relativa fonte di finanziamento, che si configura sanitaria ovvero ordinaria in relazione alla diversa allocazione della spesa tra i vari capitoli e alla loro perimetrazione in bilancio. Si richiama quindi l'ente a rispettare la perimetrazione come richiesto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, senza operare continui trasferimenti tra il conto ordinario e quello sanitario, in assenza di una effettiva modifica della natura della spesa.

### **La perimetrazione in bilancio della spesa per il rimborso del debito**

Il continuo trasferimento, nel corso della gestione, di spese tra il conto ordinario e quello sanitario rappresenta un fenomeno che coinvolge la spesa per il costo del debito (quota capitale e interessi) nel suo complesso, non solo le garanzie rilasciate sul debito sanitario sopra descritte. Tale fenomeno si ripete ogni anno a partire dal 2014. Infatti, a seguito del ricorso da parte della Regione all'anticipazione di cassa di cui al d.l. n. 35/2013 e delle conseguenti ulteriori spese per il rimborso della stessa a carico del bilancio regionale, a partire dal tale anno l'ente ha proceduto ad allocare una parte del costo del debito pregresso sul comparto sanitario. La quota che viene movimentata tra i due perimetri, peraltro, si modifica ogni anno con riferimento sia all'importo, sia ai capitoli di spesa in cui viene contabilizzata, in contrasto con la necessità di effettuare una esatta perimetrazione della gestione sanitaria come invece richiesto dalla normativa in materia. Infatti, non si tratta di nuove spese, dato che l'ente non ha contratto nuovi mutui nel corso degli esercizi precedenti (fino al 2016), bensì di una traslazione di una quota di spese da rimborsare dal perimetro ordinario a quello sanitario, giustificato dalla Regione dal fatto che i debiti pregressi riguardano, in gran parte, spese per investimenti destinati al settore sanitario. A tal proposito, si rileva che la quota di interessi passivi fatta transitare negli ultimi anni sul conto sanitario comprende anche il differenziale negativo relativo a contratti derivati (Irs). Quest'ultimo importo, che si attesta annualmente tra i 12 ed i 13 milioni, era imputato al bilancio ordinario fino al 2014, mentre dal 2015 viene contabilizzato, per la quasi totalità, sul conto sanitario e quindi finanziato dal fondo sanitario.



La Regione, anche a seguito dei rilievi mossi dalla Sezione sulla necessaria perimetrazione delle spese per il servizio del debito, che, come si è accennato, a partire dall'esercizio 2014 è stata trasferita sul perimetro sanitario per importi in progressivo aumento, ha ritenuto di riportarne il valore a quello stanziato nel 2017 (60,20 milioni), attraverso una complessa operazione di variazione adottata in prossimità della chiusura dell'esercizio 2018 che ne ha determinato, all'inverso, la parziale traslazione dal perimetro sanitario a quello ordinario. Tale operazione è stata realizzata attraverso molteplici interventi di variazione che, oltre alla movimentazione di numerosi capitoli di bilancio già esistenti, hanno comportato la creazione di nuovi capitoli nei due perimetri, con procedure che, non essendo state espressamente motivate nei provvedimenti adottati, non risultano di immediata comprensione e appaiono non del tutto conformi ai principi contabili. I chiarimenti forniti dalla Regione confermano che l'operazione è stata effettuata al fine di "stabilizzare" l'entità dell'indebitamento riferibile agli investimenti sanitari, trasferendone i maggiori oneri sul perimetro ordinario, nel momento in cui, su quest'ultimo, si sono liberate risorse per assicurarne la copertura. La procedura adottata, a giudizio della Sezione, non appare tuttavia conforme allo scopo, rivelando una serie di criticità gestionali e contabili che hanno contribuito a determinare ulteriori incertezze nella corretta quantificazione del costo del debito, a dispetto della attendibilità e veridicità del bilancio. Si deve pertanto ritenere che entrate e spese debbano essere allocate nell'uno o nell'altro perimetro in ragione della natura ordinaria o sanitaria delle stesse. In questa prospettiva, la perimetrazione sanitaria deve ritenersi tendenzialmente fissa e stabile. Ciò non significa che non possano essere creati nuovi capitoli sul perimetro sanitario all'emergere di nuove entrate o spese sanitarie in precedenza non contemplate dal bilancio regionale, ma che entrate e spese di natura sanitaria già allocate nel perimetro sanitario, non possono essere traslate su quello ordinario. Pertanto, una volta determinato l'ammontare delle spese per il servizio del debito sanitario, queste dovranno essere contabilizzate nel perimetro sanitario del bilancio coerentemente con la natura delle stesse, rimanendo fisse al netto del relativo ammortamento nel corso degli esercizi successivi. Del resto, la finalità della perimetrazione sopra descritta non impedisce che entrate ordinarie possano essere destinate a finanziare spese sanitarie come risorse aggiuntive.

Infine, si rileva, da un lato, la presenza in bilancio di residui passivi riferiti agli oneri per il debito, con particolare riferimento agli interessi; dall'altro, l'allocazione degli stessi interessi non solo nell'ambito della Missione 50 "Debito pubblico", ma anche all'interno della Missione 13 "Tutela della salute". Si invita pertanto l'ente, innanzitutto, a quantificare correttamente l'ammontare di spese destinate al pagamento degli interessi passivi, evitando di impegnare una quota maggiore di quella richiesta. Tale pratica, infatti, blocca l'utilizzo di risorse per altri interventi, oltre a generare residui passivi che devono poi essere eliminati nel corso dell'esercizio o, spesso, nell'ambito dei bilanci successivi. In presenza di un tasso di interesse variabile e pertanto incerto, sarebbe opportuno agire in sede di stanziamenti di bilancio, anziché di impegni, allineando l'importo impegnato a quello effettivamente pagato. Inoltre, appare opportuno allocare la spesa per interessi, anche se di natura sanitaria, nell'ambito della medesima Missione, senza operare distinzioni tra la Missione 13 e la Missione 50, al fine di rispettare il principio di trasparenza, trattandosi di spese di analoga natura.

### **Gli investimenti finanziati con contributi regionali esclusi dai vincoli sull'indebitamento**

Come già rilevato dalla Sezione in sede di giudizio di parifica sui precedenti rendiconti, sono presenti in bilancio autorizzazioni per ulteriori investimenti regionali il cui finanziamento è disposto, nelle singole leggi, mediante il trasferimento di contributi di natura corrente verso altri enti pubblici, sui quali grava l'onere di assumere il prestito destinato alla copertura degli stessi. Infatti, a seguito delle difficoltà incontrate nell'attivazione di nuovi investimenti a causa sia del superamento dello strumento dei mutui a pareggio, sia dall'introduzione di nuovi vincoli di bilancio ad opera dell'armonizzazione contabile e del principio del pareggio, la Regione ha previsto nel corso del 2018, come già avvenuto nei precedenti esercizi, la realizzazione di una serie di interventi da parte di enti esterni, per i quali è conferito un contributo annuale di parte corrente a carico del bilancio regionale, finalizzato a rimborsare il costo del debito assunto dagli stessi enti. Come rilevato già dalla Sezione in sede di analisi dei precedenti rendiconti, tali operazioni, che cofinanziano spese di investimento mediante l'erogazione di contributi di parte corrente, non sono sottoposte ai vincoli sull'indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011, né incidono sul pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della l. n. 243/2012, ancora

in vigore nel 2018. 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 e poi trasferiti agli altri enti coinvolti.

Si sottolinea in merito che, benchè previste dalle specifiche leggi sopra riportate, la Regione non ha ancora proceduto all'avvio di tali operazioni, rimandandole di anno in anno mediante apposite disposizioni normative. Non sussistono pertanto, nel bilancio 2018, impegni correlati a tali spese.

Anche il comparto sanitario è stato caratterizzato da operazioni di analoga natura. Infatti, la Regione ha autorizzato gli enti sanitari, a partire dal 2016 e mediante apposite delibere di Giunta, a contrarre indebitamento prevedendo, in alcuni casi, la partecipazione al rimborso del costo del debito mediante contributi di parte corrente. Tale gestione del debito determina l'inclusione dei debiti sanitari non già nel limite di cui all'art. 62 riferito al bilancio regionale, ma nell'ambito dei limiti di indebitamento specifici per il comparto sanitario. Nel complesso, su un totale di debito esternalizzato nel periodo 2016-2018 di più 643 milioni, il contributo regionale al rimborso dei suddetti prestiti è di 413 milioni suddivisi nel periodo 2017-2026 e riferiti al debito autorizzato nel 2016 (d.g.r. n. 722/2016). Per il 2018, tali contributi, secondo quanto riferito in sede istruttoria, sono stati stanziati per 23,5 milioni su un capitolo di spesa generico relativo a trasferimenti correnti e finanziato dal fondo sanitario.

### **La finanza derivata**

In merito all'analisi effettuata sui contratti di finanza derivata, si ribadisce che la scelta dei tassi variabili rispetto a quelli fissi, per i finanziamenti dei primi anni 2000, era quella economicamente più conveniente. Le esigenze di protezione da indesiderati aumenti dei tassi d'interesse avrebbero potuto essere efficacemente conseguite attraverso strumenti finanziari di stabilizzazione. Tuttavia, nella predisposizione dei derivati, in sede di contrattazione delle caratteristiche degli stessi, nella quale una delle parti contraenti è il titolare del prodotto finanziario, si sono realizzate le condizioni per le perdite registrate a fronte di tutti i derivati (nessuno escluso) e per tutti gli esercizi finanziari, dalla

sottoscrizione ad oggi. Gli strumenti erano e restano, anche in prospettiva, del tutto mal calibrati rispetto agli scenari economico finanziari previsti, attuali e futuri.

Le posizioni sono tutte negative anche per il 2018. Ciò significa che, con ragionevole certezza, i derivati provocheranno ancora perdite negli anni successivi al 2018, quantificabili nella misura del *mark to market*, indice di riferimento che resta negativo per tutti i derivati esaminati. La perdita complessiva per tutta la durata dei derivati si conferma, dunque, intorno ai 180 milioni, come somma dei 159 già certificati ed i 21,4 che presumibilmente si produrranno. A tale proposito non esistono, a bilancio, accantonamenti che possano tutelare il bilancio stesso ed i relativi risultati di gestione dalle suddette perdite.

Si riscontra, peraltro, persistere la rilevazione degli oneri relativi ai derivati finanziari nei capitoli della gestione sanitaria, nell'ambito della perimetrazione contabile prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. A tale proposito la Sezione sottolinea nuovamente l'esigenza di tenere indenne il perimetro sanitario dalle *performance* negative degli strumenti, attraverso apposite risorse non perimetrare come sanitarie.

### **Le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013**

La Regione Toscana ha beneficiato dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione. L'ente ha fatto ricorso all'istituto in oggetto nel biennio 2013-2014, incassando risorse per complessivi 914,6 milioni, di cui 95,3 milioni riferiti all'art. 2, 663,9 milioni relativi all'art. 3, c. 1, lett. a) e 155,5 milioni di cui all'art. 3, c. 1, lett. b). Nel corso del 2018, l'utilizzo di tale istituto ha comportato la necessità di finanziare una quota di disavanzo, legata alla precedente contabilizzazione delle anticipazioni in oggetto, pari a 16,5 milioni, secondo quanto previsto in materia dalla l. n. 208/2015, art. 1, commi 692 e seguenti. Al termine dell'esercizio, la quota accantonata nell'ambito del rendiconto 2018, quale fondo a presidio delle anticipazioni di liquidità regolato dalla citata l. n. 208/2015, è pari a 611,1 milioni. Infine, con riferimento alla rata da rimborsare nel corso del 2018, che deve essere finanziata con risorse proprie dell'ente, questa è stata iscritta, per la quota capitale, tra le spese per rimborso di prestiti per complessivi 23,3 milioni. Considerando anche la quota di interessi pari a 19,3 milioni, il costo totale a carico del bilancio 2018 ammonta, quindi, a 42,6 milioni. Il piano di ammortamento delle anticipazioni in esame prevede, sia per la quota di

cui all'art. 2 che per quella disciplinata dall'art. 3, il rimborso di rate annuali (capitale + interessi) fino al 2044.



## Capitolo V – Lo stato patrimoniale

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

Il patrimonio netto, che resta negativo, registra comunque un miglioramento del 25 per cento, che si aggiunge a quello del 2017 (13,4 per cento), anche per effetto dell'accantonamento a patrimonio netto del risultato d'esercizio 2018, positivo per circa 571 milioni. Nel corso dell'esercizio 2018, la Regione ha proseguito l'attività di verifica e stima dei beni immobili, e ciò si è concretizzato in un consistente aumento di valore delle immobilizzazioni materiali.

Quanto al Conto economico, il risultato positivo, come detto di 571 milioni è in forte crescita rispetto al precedente esercizio, quando assommava a circa 268 milioni. La *performance*, peraltro è dovuta, principalmente, alla crescita del saldo della gestione straordinaria, di oltre 211 milioni rispetto al 2017. A tale proposito non sfugge che la gestione straordinaria del conto economico accoglie, sostanzialmente, sopravvenienze ed insussistenze derivanti dalle operazioni di riaccertamento dei residui in contabilità finanziaria, e dunque dallo "spostamento" agli esercizi futuri di spese inizialmente programmate per il 2018, ovvero dalla registrazione nell'esercizio di impegni finanziari di anni precedenti; ciò impedisce di formulare valutazioni prospettiche sul *trend* di variazione dei risultati d'esercizio e, di conseguenza, sugli andamenti, nel medio periodo, del saldo patrimoniale.

Per quanto riguarda la gestione dei beni patrimoniali utilizzati da terzi è stata evidenziata una leggera diminuzione degli introiti (6 per cento). Anche le spese di gestione dei beni immobili utilizzati dalla Regione sono in calo rispetto al 2017 (-57 per cento).

Quanto ai programmi di alienazione del patrimonio immobiliare non strumentale, nel corso dell'anno 2018 l'ente regionale ha pubblicato 5 ulteriori bandi di vendita, che si aggiungono ai 14 pubblicati nel periodo 2012-2017, riguardanti complessivamente 131 beni, di cui alla fine del 2018 ne risultano alienati 41, corrispondenti a poco più del 31 per cento dell'intera programmazione. Gli introiti si assestano, complessivamente, a circa 19,6 milioni.

Nel corso del 2018 non sono stati proposti nuovi interventi di riqualificazione e manutenzione straordinaria rispetto al 2017, anno in cui furono, peraltro, ridotti in modo drastico. Negli ultimi anni le norme sul contenimento dell'indebitamento e quelle sul pareggio di bilancio hanno senza dubbio contribuito a rendere più difficoltoso il reperimento dei finanziamenti necessari per la realizzazione dei progetti. Ciò deve aver comportato la decisione di porre in vendita immobili per i quali erano originariamente previsti interventi di recupero e/o riqualificazione (Villa Basilewesky, Stalla del Buontalenti), nonché interventi di vasta entità (Villa Larderel).



## Capitolo VI - Le politiche sanitarie

### Risultanze contabili

A fronte di previsioni definitive di entrata e di spesa che, al netto delle poste contabilizzate nei servizi conto terzi-partite di giro, pareggiano a 8.701,66 milioni, la gestione sanitaria dell'esercizio 2018 registra accertamenti per 7.472,04 milioni e impegni per 7.492,99 milioni, pari, rispettivamente al 77,31 per cento e all'80,22 per cento degli accertamenti e degli impegni totali risultanti dal progetto di rendiconto.

Le riscossioni in conto competenza ammontano a 6.155,11 milioni e i pagamenti a 6.601,11 milioni.

I residui attivi finali, sempre al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, sono pari 3.843,97 milioni (76,90 per cento del totale), di cui 1.316,92 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 2.527,04 originati dalla gestione dei residui che conta riscossioni per 1.795,71 milioni e minori entrate per 45,41 milioni. Rispetto al valore iniziale, di 4.368,16 milioni, lo smaltimento è di 524,19 milioni (-12 per cento).

I residui passivi finali, di contro, sono pari a 2.046,28 milioni (72,75 per cento del totale), di cui 891,88 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 1.154,39 milioni generati dalla gestione dei residui che evidenzia pagamenti per 1.347,14 milioni e economie per 64,85 milioni. Rispetto al valore iniziale, di 2.566,39 milioni, lo smaltimento è di 520,11 milioni (-20,27 per cento).

La quasi totalità del perimetro sanitario del bilancio della Regione è costituita, come è noto, dal Fondo sanitario regionale (FSR) ossia dall'insieme delle risorse destinate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui la legge richiede l'accertamento e l'impegno totale nel corso dell'esercizio e la cui gestione, sia sotto il profilo delle entrate che sotto il profilo delle spese, è stata oggetto di specifica analisi.

Il FSR dell'esercizio 2018, in generale, registra accertamenti per 7.227,36 milioni con un lieve incremento dello 0,85 per cento rispetto al corrispondente valore del 2017.

Le riscossioni in conto competenza ammontano a 6.137,11 milioni, con una incidenza sugli accertamenti dell'84,82 per cento, compensate tuttavia dall'anticipazione statale, che porta la capacità di riscossione a coprire quasi interamente il totale degli accertamenti (98,84 per cento).

Passando a considerare le singole componenti del FSR, il Fondo sanitario indistinto (FSI), al netto delle entrate e delle spese attinenti la mobilità sanitaria, registra accertamenti per 6.797,21 milioni, in coerenza con la ripartizione concordata in sede di Conferenza Stato-Regioni, e riscossioni per 5.889,98 milioni.

Al predetto valore è da aggiungere il saldo positivo della c.d. mobilità sanitaria, pari a 152,46 milioni (di cui 146,11 milioni di mobilità extraregionale e 6,35 milioni di mobilità internazionale, solo questi ultimi interamente riscossi).

Il Fondo sanitario vincolato (FSV) evidenzia, di contro, accertamenti per 177,23 milioni, di cui 11,05 di parte capitale, in leggera flessione rispetto al dato del precedente esercizio (-1,32 per cento) e riscossioni per 140,73 milioni.

Ulteriori fonti che concorrono a definire il FSR sono date dal finanziamento aggiuntivo regionale, con accertamenti per 1,63 milioni, in netto calo rispetto al dato del 2017 (-96,34 per cento) e dai versamenti per il ripiano dell'eccedenza di spesa farmaceutica (c.d. payback) con accertamenti per 97,82 milioni, più che triplicati rispetto al 2017 e quasi interamente riscossi dalla Regione.

Sul fronte della spesa il FSR dell'esercizio registra impegni, al netto della mobilità, per 7.224,73 attestandosi sugli stessi livelli del precedente esercizio.

Il FSI e il FSV, in particolare, evidenziano impegni corrispondenti al totale degli accertamenti e limitatamente al solo FSI pagamenti in conto competenza di 6.482,31 milioni con un'incidenza sugli impegni del 95,37 per cento.

Il finanziamento aggiuntivo regionale, costituito dalle risorse riferite al payback, riporta accertamenti per 97,82 milioni e risulta quasi interamente incassato, ma non trasferito alle aziende.

Alla luce dei dati sopra riportati come risultanti dal progetto di rendiconto in esame, la gestione sanitaria dell'esercizio 2018 mantiene i medesimi livelli di efficienza riscontrati nello scorso esercizio, evidenziando un più deciso smaltimento dei residui passivi conseguenti ad una migliorata capacità di pagamento in conto residui, come dimostrato anche dai flussi di cassa registrati dal conto sanitario.

Si deve tuttavia rimarcare una sensibile riduzione degli impegni e dei conseguenti pagamenti sui capitoli più strettamente legati alla erogazione diretta di prestazioni sanitarie e un corrispettivo incremento degli impegni su capitoli per spese di supporto al sistema

sanitario, quale quello relativo agli interventi istituzionali in sanità che evidenzia, di contro, un bassissimo livello di pagamenti.

### **Ripartizione e erogazione del FSR**

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

La ripartizione del FSR, secondo una prassi ormai consolidata, avviene infatti, non in forza di una preventiva programmazione che ne consenta la definizione entro la chiusura dell'esercizio di competenza, bensì sulla base delle esigenze di finanziamento dei singoli enti manifestate all'atto della predisposizione dei rispettivi bilanci di esercizio, la quale, anche a causa di problematiche organizzative legate al processo di riordino del SSR, interviene a notevole distanza di tempo rispetto ai termini di approvazione.

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

Per assicurare il rispetto dell'obbligo di integrale impegno del finanziamento sanitario accertato nel corso dell'esercizio imposto dall'art. 20 del d.legs. n. 118/2011, la Regione infatti assume impegni "generici" aventi come beneficiario la Regione stessa, in luogo dei singoli enti del SSR destinatari della spesa, individuati, viceversa, con successivi atti di "partizione" che, per le quote di FSR non ancora assegnato, intervengono, come detto, molto dopo la chiusura dell'esercizio.

Alla ripartizione definitiva del Fondo peraltro, per quanto è stato possibile verificare dai dati della gestione finanziaria, non segue immediatamente la partizione con la modifica degli impegni generici-residui passivi a favore dei beneficiari individuati che, viceversa sembra avvenire, almeno nella maggior parte dei casi, solo al momento dell'effettiva erogazione che si manifesta, in più di un'occasione, nell'esercizio ancora successivo.

Questa situazione, oltre manifestare evidenti carenze nella programmazione della spesa sanitaria regionale, impedisce di avere un immediato riscontro sul rendiconto della Regione

delle quote del FS ancora da assegnare e di quelle ancora da liquidare che dovrebbero costituire residui passivi corrispondenti a crediti delle aziende.

La Regione, a fronte dell'assunzione degli impegni generici di cui si è dato conto in precedenza, non ha ancora provveduto, alla data di approvazione della presente relazione, alla definitiva ripartizione del FSR di competenza dell'esercizio 2018 tra le aziende del SSR. La situazione sopra descritta incide negativamente anche sul riscontro dell'adempimento previsto dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013 che, come noto, richiede l'erogazione per cassa agli enti, entro il 31 dicembre di ogni anno, di almeno il 95 per cento delle risorse incassate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario e di quelle autonomamente destinate ai medesimi fini.

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

Tali pagamenti, nella misura in cui si riferiscono anche ad impegni pregressi partitati nel 2018, non esauriscono gli impegni a valere sul FSR dell'esercizio di competenza, determinando, a loro volta, la produzione di residui passivi che, in attesa dell'individuazione del beneficiario, costituiscono quote del FSR trattenute sul bilancio della Regione.

La Regione, nel corso dell'esercizio 2018, ha riscosso dallo Stato a titolo di finanziamento del SSR la somma di 7.259,13 milioni, di cui 7.024,99 milioni in conto competenza e 234,14 milioni in conto residui.

La corrispondente somma trasferita agli enti del SSR registra, di contro, pagamenti in conto competenza per 6.592,90 milioni, comprensivi però anche di impegni pregressi "partitati" nel 2018, e riscossioni in conto residui per 666 milioni quindi ben superiori a quelli riscossi dallo stesso Stato.

La presenza di un significativo ammontare di pagamenti in conto residui, fa presumere, in ogni caso, che il FSR negli anni passati non sia mai stato interamente trasferito e che pertanto

quote dello stesso permangano sul bilancio regionale, a dispetto di quanto richiesto dalle disposizioni di legge sopra citate che impongono l'integrale assegnazione ed erogazione.

Si deve peraltro ricordare al riguardo che la Regione, di regola, liquida una parte del Fondo di spettanza delle singole aziende direttamente ad Estar che agisce come centrale unica di acquisto dell'intero SSR.

Tale prassi, giustificata dalla necessità di ridurre i tempi di pagamento dei fornitori per gli acquisti accentrati, comporta minori trasferimenti di cassa per le aziende rispetto all'ammontare teorico del Fondo con la conseguente necessità di regolare i rapporti contabili con la Regione e con lo stesso Estar che ulteriormente complica la verifica a rendiconto della corretta gestione del FSR.

La differenza tra le somme riscosse dallo Stato e quelle erogate agli enti dovrebbe corrispondere alla quota di FSR trattenuta dalla Regione per le funzioni in materia sanitaria ad essa direttamente intestate e trovare rappresentazione contabile nel bilancio della GSA.

Della somma trattenuta dalla Regione, poco più di 78 milioni sarebbero stati utilizzati dalla GSA per pagamenti o trasferimenti, residuando in capo alla stessa oltre 165 milioni inutilizzati che rappresentano altrettante risorse non trasferite agli enti, quantunque computate tra le erogazioni di cassa agli effetti del rispetto dell'obbligo di cui all'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013.

La mancata approvazione del bilancio della GSA non permette, al momento, di dare riscontro a questi dati.

La Sezione, alla luce delle predette considerazioni, deve pertanto rilevare anche per il 2018 la tardiva ripartizione ed erogazione del FSR che, oltre a manifestare evidenti carenze di programmazione, determina, per effetto della gestione degli impegni contabili sopra descritta, un inevitabile disallineamento tra il bilancio regionale e quello dei singoli enti del SSR che impedisce anche di verificare il rispetto degli obblighi di legge in materia.

Si richiama pertanto la Regione a ripristinare una corretta gestione dei rapporti finanziari con gli enti del SSR che dovranno trovare immediato riscontro nei dati contabili del bilancio e del rendiconto.

## **Il ripiano delle perdite**

Tra le risorse assegnate ed erogate dalla Regione agli enti nel corso dell'esercizio 2018 figurano anche contributi per il ripiano delle perdite registrate dal SSR nel 2016 (di 38,42 milioni) e quelle residue degli esercizi pregressi.

In particolare, con la d.g.r. n. 1281 del 19 novembre 2018 di approvazione del bilancio della GSA e del bilancio consolidato del SSR dell'esercizio 2016, sono state assegnate alle aziende contributi per il ripiano della parte residua delle perdite di esercizio 2016 per 40,52 milioni, già contabilizzati come utili di esercizio sul bilancio della GSA e ulteriori contributi a ripiano delle perdite pregresse per complessivi 23,45 milioni, inizialmente riferiti ad impegni su determinati capitoli di spesa, e successivamente, con decreto dirigenziale del dicembre 2018, ricondotti a impegni di diverso importo su altri capitoli.

Si tratta in entrambi i casi di ripiani realizzati non con risorse aggiuntive derivanti da apposite manovre fiscali, come previsto dalla legge, ma con risorse già impegnate nel bilancio regionale anche in esercizi pregressi e corrispondenti, oltre a somme specificamente destinate al ripiano delle perdite, anche a quote del FSR non ancora assegnate alle aziende di cui si è rilevata l'esistenza sul bilancio regionale.

È stato riscontrato, infatti, che i pagamenti, che i provvedimenti regionali finalizzano alla copertura delle perdite delle aziende, sono registrati non solo sui capitoli del bilancio dedicati al ripiano dei disavanzi sanitari, ma anche su capitoli relativi a quote del FSR in precedenza non assegnate alle aziende.

In questo contesto, i pagamenti "in conto ripiano perdite" del 2018 ammontano complessivamente a 201,50 milioni, da ritenersi comprensivi anche dei trasferimenti a valere sulle risorse già destinate alla copertura delle perdite emergenti del SSR nell'esercizio 2017 segnalate dal Tavolo di monitoraggio del IV trimestre e quantificate in 90,92 milioni.

A tal fine erano state individuate risorse per complessivi 98 milioni, riferibili principalmente a impegni dello stesso esercizio, recuperate anche sul perimetro ordinario e accantonate nella misura di 60 milioni nel fondo per spese impreviste.

Con la definitiva ripartizione del FSR del 2017, intervenuta a giugno 2018, la perdita è stata ripianata portando il bilancio consolidato, di recente approvazione, a registrare un utile di 35,29 milioni, riproponendosi lo schema secondo il quale Regione non eroga la totalità dei fondi attribuiti alle aziende fino a quando l'emergere di una perdita a livello di consolidato

determina un'erogazione successiva (in questo caso, di risorse provenienti da fondo di riserva per spese impreviste, sulla cui opportunità riguardo all'impiego si esprimono riserve, come evidenziato nel capitolo II relativo alla programmazione regionale) e quindi il ripiano a mezzo della distribuzione delle risorse definitive.

Rispetto alla perdita emergente di 31,93 milioni evidenziata dal Tavolo di monitoraggio sul IV trimestre 2018, la Regione, in sede istruttoria, ha dichiarato di avere adottato i necessari provvedimenti di copertura ritenuti idonei dallo stesso Tavolo.

Infine, con l'art. 18 della legge regionale n. 19/2019, la Regione ha previsto il ripiano delle perdite pregresse del SSR pari a 167,51 milioni, in un arco temporale di 19 anni con quote annuali da 8,82 milioni a partire dal 2019.

L'analisi sopra descritta rivela tutte le criticità degli interventi posti in essere dalla Regione per il ripiano dei disavanzi del SSR dove si riscontra una sorta di "commistione" tra contributi in conto FSR e contributi in conto ripiano perdite finanziati da quote dello stesso FSR che, oltre a non apparire conforme alle disposizioni di legge in materia, produce incertezza sulla corretta contabilizzazione delle relative poste nei bilanci di esercizio, a dispetto del principio di chiarezza e veridicità.

Appare più che mai opportuno, pertanto, che gli atti regionali distinguano espressamente le assegnazioni di quote residue di FSR da quelle per il ripiano delle perdite effettive, dando conto della provenienza di queste ultime da risorse ordinarie del bilancio.

## **Indebitamento**

Ulteriori elementi di criticità sono stati riscontrati nella gestione contabile dell'indebitamento sanitario.

Il costo del servizio del debito sostenuto dalla Regione nell'esercizio 2018, come risultante dai dati del progetto di rendiconto in esame, ammonta a 166,17 milioni, di cui 73,32 riconducibili a spesa sanitaria (con 53,04 milioni di quota capitale e 20,28 milioni di quota interessi).

Si tratta di oneri relativi a contratti stipulati per il recupero di parte del disavanzo di amministrazione riferibile ad investimenti in ambito sanitario precedentemente finanziati con il sistema dei "mutui autorizzati e non contratti" che a partire dall'esercizio 2014 sono stati progressivamente, e in misura sempre più accentuata, traslati sul perimetro sanitario



secondo una suddivisione che, anziché rimanere tendenzialmente fissa, è stata soggetta a continue modificazioni nel corso dei successivi anni, anche per effetto di variazioni intervenute in corso d'esercizio, che hanno impedito e, in parte tutt'ora impediscono, di avere certezza contabile dell'ammontare dell'indebitamento sanitario gravante sul bilancio regionale.

La stessa Regione, a seguito dei rilievi mossi sul punto dalla Sezione, ha ritenuto di riportarne il valore a 60 milioni, corrispondente a quello stanziato nel 2017, attraverso una complessa operazione di variazione adottata in prossimità della chiusura dell'esercizio 2018.

Tale operazione è stata realizzata attraverso molteplici interventi di variazione che, oltre alla movimentazione di numerosi capitoli di bilancio già esistenti, hanno comportato la creazione di nuovi capitoli nei due perimetri, con una procedura che la Sezione ritiene non del tutto conforme ai principi contabili dal momento che evidenzia una persistente permeabilità dei perimetri del bilancio foriera di una situazione di incertezza a dispetto della stessa attendibilità e veridicità del bilancio stesso.

Si deve piuttosto ritenere che, una volta determinato l'ammontare delle spese per il servizio del debito sanitario, queste dovranno essere contabilizzate nel perimetro sanitario del bilancio coerentemente con la natura delle stesse, rimanendo fisse al netto del relativo ammortamento nel corso degli esercizi successivi.

La prescritta allocazione nel perimetro sanitario del bilancio non significa, del resto, che tali spese debbano essere finanziate necessariamente con risorse del Fondo sanitario di derivazione statale.

La Regione infatti può sempre destinare entrate "proprie" a copertura di tali spese, eventualmente attraverso variazioni di bilancio che producano tale effetto, senza la necessità di spostare poste di spesa da un perimetro all'altro.

Circostanza quest'ultima che appare tanto più auspicabile in un caso, quale quello della Regione Toscana, in cui il livello di indebitamento dell'intero sistema, già prossimo ai limiti di legge, impone di non gravare il Fondo sanitario di ulteriori oneri che potrebbero comprometterne la stabilità a detrimento dei livelli essenziali di assistenza cui lo stesso è preordinato.



Si deve inoltre rilevare che l'operazione sopra descritta ha prodotto, quale ulteriore conseguenza, quella di mantenere tra gli impegni per il servizio del debito anche le economie scaturenti dalla variazione di bilancio a riduzione degli oneri che, impegnate ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 per essere destinate a diversa spesa sanitaria, sono rimate allocate sulla stessa Missione 50, pregiudicando la certezza e l'attendibilità del rendiconto.

Tali economie sulla gestione di competenza, pari a 13,89 milioni (di cui 10,51 milioni per quota capitale e 3,38 per la quota interessi) portano a quantificare l'onere effettivo per il servizio del debito sostenuto nell'esercizio a 60,20 milioni.

Continua poi a destare più di una perplessità il fatto che le previsioni e gli impegni per tale tipologia di spese siano regolarmente sovrastimate rispetto ai reali pagamenti richiesti, circostanza che, nell'esercizio in esame, si riscontra in particolar modo per le spese per interessi. Questo modo di procedere, che determina la produzione di residui passivi non esigibili o economie di spesa da reimpiegare ad altri fini, appare difficilmente giustificabile rispetto a tipologie di spesa, quali quelle relative al rimborso dei mutui che, eccezion fatta per il pagamento degli interessi a tasso variabile (che tuttavia costituiscono poco più di un terzo del totale) dovrebbero essere facilmente predeterminabili.

Si deve inoltre segnalare, che proprio le spese per interessi, come già rilevato nel capitolo sull'indebitamento regionale, risultano ripartite su differenti Missioni, in particolare, per 9,18 milioni nella Missione 50 e per 11,1 milioni nella Missione 13 (capitoli di spesa nn. 24131, 74264 e 24408).

Alla luce delle predette osservazioni e considerazioni la Sezione, pur prendendo atto della finalità perseguita dalla Regione di "stabilizzare" l'entità dell'indebitamento sanitario, non può non rilevare che la variazione di bilancio posta in essere abbia comportato la violazione delle regole della perimetrazione, con lo spostamento di poste di spesa dal perimetro sanitario a quello ordinario a dispetto della specifica natura delle stesse, oltre a comportare l'errata contabilizzazione delle economie sanitarie rimaste allocate nella stessa missione del rimborso del debito.

Si invita pertanto la Regione a quantificare l'ammontare dell'indebitamento sulla base dell'analisi dei relativi titoli e di allocarne la spesa nel perimetro sanitario, garantendone la copertura anche con risorse ordinarie senza più variarne l'allocazione in bilancio.

Si è ritenuto infine di fare qualche considerazione sul livello di indebitamento registrato dall'intero SSR che, in mancanza dello stato patrimoniale consolidato al IV trimestre 2018, è stata basata sulle risultanze contabili e sulle altre informazioni acquisite in sede di controllo-monitoraggio sui bilanci di esercizio delle aziende e degli enti del SSR.

Si deve ricordare al riguardo che la Regione, a partire dall'esercizio 2016, ha disposto la revoca dei contributi in conto capitale per il finanziamento di investimenti assegnati alle aziende del servizio sanitario, in precedenza assicurati con il sistema dei mutui a pareggio, sostituendoli con autorizzazioni a stipulare nuovi mutui a tasso fisso di durata massima decennale che hanno inevitabilmente comportato un notevole incremento dell'indebitamento a carico del SSR, con necessità di verificarne il rispetto dei limiti di legge e la persistente sostenibilità, anche in considerazione della situazione economico-patrimoniale dei singoli enti.

Sotto il primo profilo si richiama l'art. 2, comma 2-sexies, del d.lgs. n. 502/1992 secondo il quale le aziende, previa autorizzazione regionale, possono procedere alla contrazione di mutui fino ad un ammontare complessivo delle relative rate, per capitali e interessi, non superiore al 15 per cento delle entrate proprie correnti, escluso il FSN di parte corrente attribuito alla regione.

La Regione, con la d.g.r. n. 206/2016 ha provveduto a definire formalmente le entrate proprie correnti agli effetti del rispetto del limite di indebitamento, individuandole in ulteriori voci del conto economico rispetto a quelle considerate dalla prassi precedente, ampliando, e, in taluni casi, raddoppiando il limite di indebitamento rilevato fino a quel momento.

La Sezione, preso atto di quanto deliberato in materia, non può fare a meno di esprimere qualche perplessità sulla riconduzione alla nozione di entrate proprie correnti di talune voci di ricavo, quali quelle da mobilità attiva extraregionale che, al di là del dato formale dell'iscrizione nel CE dell'intero importo, nelle dinamiche dei finanziamenti degli enti del SSR, sono compensati con i costi della corrispondente mobilità passiva e solo l'eventuale saldo positivo affluisce al bilancio (peraltro a distanza di anni dall'erogazione delle prestazioni) come componente positiva cui poter parametrare la sostenibilità dell'indebitamento in analogia con le altre entrate proprie.

## Capitolo VII - I profili organizzativi e partecipazioni della Regione

L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

Nel 2018 l'assetto organizzativo regionale è stato interessato, tra l'altro, dal definitivo trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di servizi per il lavoro, previsto dalla legge di bilancio per il 2018 (l. n. 205/2017) e regolato con l.r. n. 28/2018 che ha istituito l'Agenzia regionale toscana per l'impiego (Arti), nonché dalle procedure speciali per il reclutamento del personale precario, previste dal d.lgs. n. 75/2017 e regolate con l.r. n. 32/2018.

In particolare, nell'Arti sono confluiti sia il personale dei centri per l'impiego, già alle dipendenze delle città metropolitane e delle province, sia la dotazione organica temporanea, a suo tempo istituita, per le politiche del lavoro, con l.r. n. 82/2015.

Per la stabilizzazione del personale precario, la Giunta regionale, con delibera n. 919 del 6 agosto 2018, ha programmato, nell'anno in esame, n. 27 assunzioni, prevedendo una spesa di 851.180,36 euro e disponendone la copertura sulle risorse stanziata per il finanziamento dei contratti a tempo determinato (ex art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010), fatta eccezione per la quota di 130.094,40 euro finanziata, invece, sullo spazio occupazionale ordinario 2018 della Regione stessa.

All'esito delle procedure avviate, sono state immesse in ruolo n. 26 unità di personale (all'atto dell'assunzione vi è stata una rinuncia), con incremento della dotazione organica di 20 posti, a fronte della riduzione stabile della corrispondente quota stanziata in bilancio ex art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010 (di euro 721.085,36).

Complessivamente, per il triennio 2018-2020 è prevista l'assunzione di n. 41 unità di personale, per una spesa, a regime, di 3,28 milioni.

Per effetto di quanto sopra, al 31 dicembre 2018, il complessivo organico regionale (Consiglio regionale, Giunta e Artea, dotazione provvisoria personale ex provinciale, Agenzia informazione organi di governo della Regione e Ufficio stampa del Consiglio) è quantificato in 3.535 posizioni complessive, di cui 126 di livello dirigenziale, inclusa la posizione del Direttore dell'Agenzia per l'informazione degli organi di governo della Regione, al quale si applica il CNL giornalistico.

Con riguardo alla spesa di personale, l'analisi effettuata conferma il *trend* decrescente sinora registrato. In termini di impegni, il relativo onere complessivamente sostenuto nel 2018 ammonta (al netto del maggior onere derivante dal personale ex provinciale, quantificato in 39,90 milioni, e di altri minori importi derivanti da arretrati contrattuali) a 123,48 milioni, con una riduzione, rispetto al dato del 2017 del 3,8 in termini percentuali e di 4,81 milioni, in valore assoluto.

Il dato è inferiore di ben oltre il 30 per cento al valore medio della spesa di personale del triennio 2011-2013, quantificata in 161,57 milioni.

Si conferma, inoltre, anche per il 2018, il sostanziale rispetto, da parte della Regione, dei limiti al *turn over* mentre, con riguardo ai fondi per le risorse decentrate, come rideterminati in applicazione del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, la Sezione si riserva ulteriori approfondimenti e valutazioni in futuro.

Relativamente alla spesa per incarichi e consulenze ex art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 si confermano le osservazioni già mosse in ordine alla necessità di ricondurre alla relativa voce di spesa taluni incarichi conferiti in base a specifiche disposizioni regionali, e si segnala l'opportunità di un riordino complessivo delle direttive emanate in materia anche sotto il profilo delle tipologie di incarichi rientranti nel limite di spesa introdotto dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010.

Non del tutto superate appaiono anche le criticità in ordine al sistema di nomine della dirigenza e, in particolare, ai meccanismi di decadenza automatica delle figure dirigenziali apicali allo scadere della Giunta.

Pur prendendo atto, infatti, delle modifiche apportate al sistema di nomina dei responsabili di settore, con la l.r. 7 gennaio 2019, n. 3, che ha adeguato le relative norme alle disposizioni dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 anche con riferimento agli incarichi dirigenziali del Consiglio regionale, corre l'obbligo di ribadire quanto affermato dalla Corte costituzionale, secondo la quale la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze politiche, con l'unica eccezione costituita dall'esigenza che gli incarichi dei diretti collaboratori dell'organo politico siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*, attraverso un meccanismo che mira a rafforzare la coesione tra l'organo politico e gli organi di vertice dell'apparato burocratico, per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente.

In tutti gli altri casi, come ha evidenziato la stessa Corte delle leggi (sentenza n. 104 del 2007) “la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica”, e lo stesso “non può essere messo in condizioni di precarietà”.

Per questi motivi il meccanismo di *spoil system* automatico non può superare il vaglio di legittimità degli artt. 97 e 98 Cost., in quanto lede il principio di buona amministrazione dal punto di vista della continuità dell’azione amministrativa. Gli incarichi dirigenziali possono cessare per revoca, perciò - anche in caso di figure apicali - solo nel caso in cui sia accertata una responsabilità e non per la semplice cessazione di un organo politico.

Alla luce di quanto evidenziato la Sezione approfondirà nello specifico, sin dal prossimo ciclo di controlli, la natura delle posizioni dirigenziali apicali, invitando, comunque la Regione, ad una corretta valutazione degli incarichi apicali ridefinendo, eventualmente, il quadro normativo in conformità ai principi costituzionali sopra evidenziati.

Analoghe criticità si riscontrano, infine, nell’impianto normativo di cui alla richiamata l.r. n. 32/2018, e in particolare nei commi 9 ter e 9 quater, dell’art. 6, recanti disposizioni in materia di assegnazione temporanea di personale, sottoposti al vaglio di costituzionalità sotto diversi profili, in quanto derogano a precise disposizioni del d.lgs. n. 165/2001, ponendosi così in contrasto sia con l’art. 117, secondo comma, lett. l) Cost. sia con l’art. 3 Cost. (il comma 9 ter dispone la conservazione del trattamento accessorio in godimento al personale utilizzato dalla Regione in assegnazione temporanea e il comma 9 quater, consente di fatto la copertura di posti di funzione dirigenziale a personale esterno senza alcun limite percentuale), e per i quali si attende la pronuncia della Corte costituzionale, a seguito dell’udienza pubblica tenutasi il 5 giugno 2019.

### **I controlli interni della Regione Toscana**

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

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

## **Gli enti e le agenzie regionali**

L'aspetto principale dell'analisi svolta relativamente agli enti regionali ha riguardato il personale. Come disposto dal quadro normativo attuale, la Regione è sottoposta al limite di spesa del personale, rappresentato dall'indicatore di spesa potenziale massima previsto dalla normativa vigente ovvero quello costituito dal valore medio della spesa di personale sostenuta nel triennio 2011-2013, ex art. 1, commi 557 e ss., della l. n. 296/2006, all'interno del quale deve rientrare, altresì, la capacità assunzionale di ciascun ente, nella misura consentita, per l'anno 2018, dall'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015, pari al 25 per cento delle cessazioni dell'anno precedente.

Per l'anno 2018 sussistono criticità in ordine alla ricostruzione dei dati finanziari riferibili, in particolare, agli enti pubblici regionali di cui all'art. 50 dello Statuto.

La difficoltà nel ricostruire la spesa di ciascun ente con criteri di omogeneità e nell'individuare il regime normativo applicabile alla stessa (tra normativa regionale e normativa statale) per gli enti regionali, deve necessariamente condurre ad una sospensione di qualsiasi giudizio da parte della Sezione di controllo.

Sul punto occorre evidenziare come il quadro regolamentare si sia arricchito di un nuovo provvedimento rappresentato dalla delibera n. 751 del 10 giugno 2019.

E' possibile affermare come tale provvedimento sia la conseguenza "dell'accordo" tra Regione e Presidenza del Consiglio dei Ministri relativamente alla questione di costituzionalità sollevata dalla Presidenza in ordine alla l.r. n. 32/2018 con la quale la Regione, nel regolamentare la capacità assunzionale propria e degli enti dipendenti, ha individuato la capacità assunzionale complessiva del comparto Regione, ripartita in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente.

Tale norma è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto sospettata di essere lesiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nell'art. 1, comma 228, legge n. 208 del 2015 che consente la determinazione del fabbisogno del personale in relazione a ciascuna, singola, amministrazione, senza possibilità di compensazioni tra più amministrazioni (si rinvia all'atto della Presidenza per la lettura completa dei motivi di ricorso).

La Regione Toscana, successivamente al ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio, ha adottato la legge n. 56 del 2018 con cui ha modificato l'articolo 22 bis della l.r. n. 1/2009,

introdotto dalla citata legge n. 32, al fine di chiarire la portata della disposizione normativa garantendo la sostenibilità della spesa da parte dei singoli enti, ivi inclusi quelli di piccole dimensioni, in osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007").

Successivamente, con la d.g.r. n. 1286 del 2018, relativa alla capacità assunzionale degli enti regionali, ha determinato la spesa media del personale per il triennio 2011/2013 ed individuato la capacità assunzionale di ciascun ente per l'esercizio 2018.

Alla luce delle modifiche apportate nel quadro regolamentare relativo alla spesa del personale, appena descritto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha rinunciato al primo motivo di ricorso dinanzi alla Corte costituzionale, relativo al citato art. 5, comma 1, della l. n. 32 del 2018; rinuncia accettata dalla Regione con d.g.r. del 6 maggio 2019, n. 575.

Infine, con d.g.r. n. 751 del 10 giugno 2019, la Regione Toscana ha approvato indirizzi e modalità operative per determinare e verificare il rispetto degli obiettivi di spesa e il risparmio sui costi totali di produzione per compensare il tetto di spesa sulle singole voci economiche individuate nella Nota di aggiornamento al DEFR 2019.

Alla luce di quanto evidenziato, la Sezione non può esprimere valutazioni approfondite sulla gestione della spesa del personale della Regione e degli enti regionali e, conseguentemente, sul rispetto dei limiti posti dalla normativa vigente.

Pur dopo i chiarimenti forniti in esito al contraddittorio, con nota da ultimo inviata il giorno 19 luglio 2019, non risulta chiarita l'aspetto relativo alla possibilità di sostenere nuove assunzioni da parte degli enti (tra cui il consorzio Lamma).

Appare, pertanto, necessario, anche in relazione al giudizio di parifica del rendiconto regionale 2019, attendere i dati relativi alla spesa del personale che saranno oggetto di approfondimento nel prossimo ciclo di controlli.

La Sezione può, però, già in questa sede esprimere le proprie perplessità sulla parte della delibera n. 751 del 2019 in cui si esclude dal computo del costo del personale rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa, l'aumento del costo sostenuto per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività, esplicitamente autorizzati dalla Giunta regionale con proprio atto negli anni successivi al 2016.



Tale “eccezione” alla quantificazione della spesa rilevante individuata dalla normativa vigente non trova aggancio normativo nel sistema attualmente vigente nell’ordinamento e lascerebbe uno spazio ampio alla discrezionalità della Giunta tale da vulnerare, di fatto, la disciplina relativa ai tetti di spesa eludendo i limiti di spesa. Inoltre, il riferimento agli atti successivi al 2016 sembra voler sanare *ex post* situazioni di illegittimità riscontrate da questa Sezione e dalla Presidenza del Consiglio come quella relativa, ad esempio al Consorzio Lamma.

Nel rinviare alla relazione per l’analisi approfondita della situazione relativa al Consorzio Lamma, si può evidenziare come l’attuale vigenza dell’art. 12 della legge n. 87 del 2016 con cui la Regione Toscana ha autorizzato il Consorzio ad aumentare la propria dotazione organica e ad assumere fino a 12 unità di personale reclutando lo stesso oltre i vincoli assunzionali disposti dalla normativa vigente, e “l’attuazione” della predetta norma con l’approvazione da parte dell’assemblea del Consorzio in data 14 novembre 2017 della nuova dotazione organica con successiva assunzione, nel corso del 2017, di cinque unità di personale, rende attuali le criticità riscontrate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2018 relativa alla disciplina del personale dell’Autorità portuale regionale che recava una norma derogatoria dei limiti di spesa identica a quella sopra ricordata.

La disposizione regionale lede, pertanto, la competenza statale determinata dall’art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto, nell’autorizzare la deroga dei limiti in materia di assunzioni da parte degli enti pubblici regionali, posti dall’art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», viola il principio di coordinamento della finanza pubblica configurato da tale disposizione statale.

Il quadro descritto sembra, pertanto, evidenziare, l’illegittimità delle assunzioni effettuate sulla base di una norma regionale incostituzionale (allo stato attuale vigente).

Sarà necessario, per quanto evidenziato in materia di personale, attendere i provvedimenti che la Regione riterrà opportuno adottare nel corso dell’esercizio 2019 in materia di personale (relativamente anche alla spesa), anche alla luce delle osservazioni di questa Sezione nella presente relazione, nonché in considerazione delle novità intervenute (e in corso di approvazione) a livello di normativa nazionale in materia di personale.



## **L'Istituto degli Innocenti**

L'analisi effettuata sull'Istituto degli Innocenti, Azienda pubblica di servizi alla persona (Asp) ai sensi dell'art. 32 della l.r. 3 agosto 2004, n. 43, non ha fatto emergere particolari elementi di criticità nella relativa gestione, se non il fatto che lo stesso, pur presentando i requisiti per la qualifica di ente strumentale esplicabili nei poteri di vigilanza e di nomina degli organi decisionali attribuiti alla Regione, non risulta incluso tra i soggetti da considerare nel Gruppo amministrazione pubblica (Gap) per il 2018 né vi ha mai trovato collocazione in passato.

I dubbi e le considerazioni espresse dalla Sezione in tal senso, che sono state alla base dell'approfondimento dedicato all'Istituto degli Innocenti per l'esercizio in questione, sono state condivise dalla Regione, la quale, in sede di contraddittorio, ha manifestato l'intenzione di integrare il suddetto elenco nell'ambito dell'apposita delibera consiliare da approvarsi entro il prossimo 30 settembre 2019, con conseguente riconciliazione debiti/crediti con l'Istituto in occasione della predisposizione del rendiconto di esercizio 2019.

## **Le società partecipate**

Analogamente agli scorsi anni ed in coerenza con le funzioni intestate alla Corte, le partecipazioni detenute dalla Regione Toscana sono state oggetto di analisi sotto vari profili. Da un punto di vista meramente descrittivo, si rileva come il portafoglio azionario della Regione non abbia subito rilevanti modifiche rispetto allo scorso anno. Le uniche eccezioni, infatti, sono rappresentate dalla messa in liquidazione di due delle tre società del comparto termale (Terme di Casciana S.p.a. e Terme di Chianciano Immobiliare S.p.a.), dall'acquisto di una partecipazione pari al 14.47 per cento del capitale sociale nella società Consorzio per lo Sviluppo delle Aree Geotermiche Società consortile a responsabilità limitata - Co.Svig.G., dalla fusione di Carrara Fiere S.r.l. in Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. (ottobre 2017) e, infine, dalla conclusione a metà 2018 del processo di fusione delle società del comparto energetico nella società A.R.R.R. S.p.a. (tuttavia con effetti dal 31/12/2018). La Regione continua, dunque, a detenere anche per il 2018 azioni in società operanti nel settore fieristico-espositivo, creditizio-finanziario, trasporti ed infrastrutture, sviluppo economico.

Da un punto di vista strettamente contabile, invece, la Sezione ha proceduto a svolgere verifiche con riferimento alla contabilizzazione delle partecipazioni nel conto economico e nello stato patrimoniale, alla riconciliazione dei debiti e crediti reciproci tra Regione e società partecipate e controllate, alle garanzie prestate a favore di società, alla composizione e quantificazione del fondo perdite.

Per quanto attiene al primo dei profili testé richiamati, la Sezione ha rilevato un'unica ma rilevante criticità. Invero, la Nota integrativa ha assolto solo in misura assai modesta la propria funzione, mancando di fornire non solo un commento esplicativo (ed eventualmente integrativo) dei dati rappresentati nello stato patrimoniale e nel conto economico, ma anche un'esposizione delle variazioni intervenute rispetto al precedente esercizio. Tale circostanza, non solo ha determinato un *vulnus* nel principio della veridicità (e, con essa, del principio della chiarezza o comprensibilità), ma ha anche impedito un'analisi attenta e completa dei dati da parte di questa Sezione.

Con riferimento, poi, agli esiti della verifica debiti e crediti reciproci tra Regione e società, ci si limita a richiamare alcuni elementi di criticità riguardanti modalità e tempi dell'asseverazione da parte sia degli organi di revisione delle società quanto della Regione: da un lato, alcune società continuano a non inviare ovvero ad inviare in ritardo ovvero a riconciliazione avvenuta l'asseverazione dei propri revisori (fenomeno peraltro già segnalato anche lo scorso anno); dall'altro, le asseverazioni si limitano, per lo meno quelle inviate alla Sezione, alla sottoscrizione di un prospetto contabile, previo richiamo alle (generiche) verifiche svolte. Tali circostanze finiscono inevitabilmente per minare l'attendibilità delle rappresentazioni contabili, con conseguenti preoccupazioni in merito a possibili ricadute future sul bilancio regionale.

Per quanto concerne il fondo perdite società partecipate ci si limita a osservare come l'andamento dello stesso sia largamente determinato dai risultati di esercizio della società Fidi Toscana S.p.a.

Aspetto particolarmente rilevante, invece, è quello relativo alla garanzia fideiussoria prestata dalla Regione per la società Interporto Toscano "A. Vespucci" (indicata nell'elenco riportato nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto della Regione Toscana, conformemente a quanto disposto dall'art. 11 comma 6 lett. l) d.lgs. n. 118/2011) a favore di MPS Capital Services - Banca per le Imprese S.p.a., che in data 6 marzo 2006 aveva

concesso alla società partecipata un finanziamento *bullet* di 16 milioni, con scadenza originaria al 19 febbraio 2016, poi prorogata al 28 febbraio 2019, attualmente garantito da un'ipoteca iscritta su due immobili di proprietà della società.

La fideiussione è presente nel conto del patrimonio della Regione con il valore di 3 milioni al 31/12/2018. Inoltre, tra i fondi per rischi e oneri si trova il fondo rischi a copertura della suddetta garanzia, con valore pari a 15 milioni (più della metà del predetto fondo pari a complessivi 23,72 milioni).

Pur prendendo atto che il Piano integrato infrastrutture e mobilità della Regione ha dichiarato strategica la partecipazione nell'Interporto Vespucci, la Sezione deve comunque evidenziare le criticità che connotano tutta l'operazione giuridica.

Occorre ricordare che l'art. 14 comma 5 del Testo Unico sulle società partecipate dispone che le amministrazioni pubbliche socie non possono rilasciare garanzie a favore di società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento delle perdite. Tale disposizione, peraltro, riproduce il contenuto di una norma previgente, ovvero l'art. 6 comma 19 del d.l. n. 78/2010. A fronte dell'anzidetto divieto normativo, si rileva come l'Interporto Vespucci abbia già beneficiato in passato di altre garanzie fideiussorie pur presentando fin dal 2012 una struttura finanziaria fortemente squilibrata (tanto da dover sottoscrivere una convenzione per la ristrutturazione del debito con le banche) e bilanci in perdita (dal 2010 al 2017, data dell'ultimo bilancio disponibile, ha chiuso in utile solo nel 2012 e nel 2017).

Come emerso nel contraddittorio con la Regione, è pur vero che l'attuale Amministrazione deve far fronte ad una situazione "ereditata" e protrattasi nel tempo, per la quale è obbligata ad adottare scelte necessarie al fine di adempiere ad obbligazioni giuridiche attuali ed in corso di esecuzione (in merito si rinvia alla relazione per l'approfondimento della vicenda). Ciò che rileva è l'attualità di una garanzia fideiussoria concessa, per capitale ed interessi, fino ad un massimo di 18 milioni a fronte di un finanziamento di 16 milioni (fideiussione prorogata al 29/02/2019 mediante l.r. n. 77/2013).

Oggi la Regione è di fronte ad un bivio circa le scelte da adottare considerando che la società non è in grado di adempiere le obbligazioni assunte nei confronti dell'istituto bancario e quest'ultimo si è, pertanto, rivolto alla Regione nella sua veste di garante.

A tal proposito, giova evidenziare che la Regione ha già dovuto rinunciare all'ipotesi di prorogare ulteriormente la fideiussione al 31 dicembre 2022 (come inizialmente previsto, a seguito di un Protocollo di intesa sottoscritto tra Regione ed Autorità di sistema del Mar Tirreno Settentrionale dall'art. 26 octies decies l.r. n. 82/2015, introdotto dalla l.r. n. 67/2016). Tale possibilità è stata abbandonata potendo configurare (o rinnovare) una violazione della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. Se tali conclusioni valgono per una proroga, a maggior ragione devono essere estese nei confronti del rilascio di una nuova garanzia fideiussoria.

Pertanto, l'Amministrazione regionale, su iniziativa della Giunta regionale (d.g.r. n. 51/2019), ha ritenuto percorribile una diversa strada. Con legge regionale n. 19/2019 (art. 13) ha autorizzato, infatti, l'acquisto di immobili della società Interporto Toscano Vespucci, per una spesa massima di 3,26 milioni previa valutazione di congruità dell'Agenzia del demanio ovvero, nel caso di mancato perfezionamento dell'acquisto, il pagamento della garanzia fideiussoria con sollecita surrogazione nei diritti del creditore e conseguente azione di regresso contro il debitore principale, all'uopo autorizzando la spesa massima di 18 milioni.

Come illustrato nei considerato della legge e, ancor meglio, nella delibera di Giunta sopra citata, la Regione predilige l'acquisto degli immobili della società, al pagamento della garanzia fideiussoria con surroga al creditore, in quanto *"... l'estinzione del mutuo bullet e della relativa garanzia regionale attraverso l'acquisto dei 2 immobili su cui grava l'ipoteca (a garanzia del mutuo bullet stesso) costituisce un'operazione maggiormente idonea a preservare il patrimonio regionale (rispetto al pagamento della garanzia ed alla successiva surrogazione nei diritti del creditore ai sensi dell'art 1949 del codice civile) ed allo stesso tempo dà maggiori garanzie di continuità aziendale all'attività dell'Interporto che è una società operante in un settore considerato strategico dal piano di razionalizzazione delle società"* (d.g.r. n. 51/2019).

Fermo restando che le deficitarie condizioni della società Interporto non consentiranno un positivo esito dell'azione di regresso da parte della Regione, la Sezione deve esprimere evidenti perplessità su una operazione connotata da evidenti criticità alla luce del quadro normativo vigente.

La Regione mediante l'acquisto degli immobili sopra indicati per l'ammontare riportato nella legge regionale, "rinnoverebbe" l'illegittimità rappresentata dalla violazione delle norme sugli aiuti di Stato e delle norme che vietano il soccorso finanziario.

La Regione Toscana sosterebbe, infatti, un esborso finanziario pari a quasi il doppio di quello che dovrebbe sostenere qualora onorasse la garanzia fideiussoria, fornendo così alla società partecipata nuova liquidità in contrasto con il quadro normativo vigente.

Sul punto, corre l'obbligo ricordare come il legislatore nazionale con il d.l. n. 78/2010 conv. dalla l. 122/2010 prima e con il Testo Unico delle società partecipate poi abbia sancito il principio generale del c.d. divieto del soccorso finanziario, così superando la logica del "salvataggio a tutti i costi" delle società a partecipazione pubblica in condizioni di precarietà economico finanziaria o perdita strutturale.

Detto divieto trova la propria *ratio*, da un lato, nel principio del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, dall'altro, nelle regole europee che vietano ai soggetti che operano sul mercato di usufruire di privilegi tali da alterare le fisiologiche dinamiche concorrenziali del mercato (con conseguente violazione delle norme che vietano gli aiuti di Stato).

Inoltre, per poter acquistare i beni immobili, occorre che la Regione dimostri che gli stessi siano funzionali allo svolgimento delle proprie finalità istituzionali.

La Sezione, relativamente a quanto rappresentato, non può non sottolineare, pertanto, le evidenti criticità che caratterizzerebbero l'operato della Regione qualora si adottassero i provvedimenti conseguenziali alla legge regionale che ha autorizzato l'acquisto degli immobili.

Sulla vicenda, la Regione in esito al contraddittorio, con nota inviata in data 19 luglio 2019, ha mostrato di voler aprire un confronto con questa Sezione sugli aspetti critici richiamati.

La Sezione ha poi proceduto ad una analisi dei trasferimenti che la Regione ha effettuato nel corso del 2018 a favore delle proprie società partecipate e controllate, i cui esiti hanno evidenziato due circostanze di rilievo: da un lato, che tali trasferimenti sono in larga parte motivati dai servizi svolti dalle società a favore della Regione e, dall'altra, che l'andamento dei trasferimenti nel corso del triennio 2016/2018 - sotto il profilo quantitativo - ha avuto un aumento rilevante, tanto in conto esercizio quanto in conto capitale. Peraltro, la Regione non ha ritenuto di fornire alla Sezione chiarimenti in merito.

Come lo scorso anno, la Sezione ha inoltre chiesto alla Regione un aggiornamento sullo stato di attuazione dei piani industriali. Sul punto, il *report* inviato dalla Regione descrive una situazione preoccupante, in cui le prospettive di recupero dell'equilibrio economico finanziario da parte delle società pare complicato quantomeno nel breve periodo. Nonostante l'adozione di piani industriali, nel corso di un decennio le società continuano infatti a trovarsi in affanno sotto il profilo finanziario e ad ancorare i risultati d'esercizio sostanzialmente alla gestione straordinaria. Particolare interesse suscitano le vicende di Fidi Toscana S.p.a., incapace di produrre un piano industriale utile a traghettarla fuori dalla crisi ed Interporto Toscano A. Vespucci, il quale potrebbe superare la propria sofferenza finanziaria grazie al "salvataggio" della Regione. Risulta invece impossibile esprimere valutazioni con riferimento alle società Terme di Montecatini S.p.a., considerata la mancanza ad oggi di un piano industriale "attualizzato" alle nuove scelte del socio Regione, ed Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., ancora privo di un piano industriale all'indomani della fusione con la propria partecipata Carrara Fiere S.r.l.

Come previsto dal Testo Unico sulle società partecipate, ha costituito oggetto di analisi anche il processo di razionalizzazione delle partecipazioni detenute al 31/12/2018 dalla Regione.

La Sezione ha preso dunque atto dello stato di attuazione del piano di revisione straordinaria delle partecipazioni, che parrebbe aver raggiunto un discreto stato di attuazione, quantomeno con riferimento alle società partecipate direttamente. Per quanto riguarda, invece, il piano di razionalizzazione periodico, ferma restando la discrezionalità dell'amministrazione socia nella determinazione delle scelte, la Sezione non può che reiterare sostanzialmente le osservazioni critiche svolte lo scorso anno, in primo luogo quelle inerenti all'estrema sinteticità delle motivazioni offerte.

Tale carenza, infatti, rende quantomai difficoltosa l'opera di verifica da parte della Sezione, soprattutto con riferimento ad alcune scelte non sempre comprensibili e che, visti i chiari limiti legislativi e la *ratio legis*, rendono dunque particolarmente forte l'esigenza motivazionale. Si richiamano all'uopo le scelte inerenti al mantenimento (seppur con azioni di razionalizzazione) di società che versano in situazioni precarie (tant'è che ben tredici società sono sottoposte da circa dieci anni al c.d. "monitoraggio rafforzato", per il quale si rinvia al relativo paragrafo di questo capitolo); ovvero quelle relative al mantenimento di

partecipazioni minime (ad esempio, in Toscana Aeroporto S.p.a., dove la Regione ha il 5,03 per cento e la maggioranza è nelle mani di soggetti privati), che impediscono di fatto alla Amministrazione socia di veicolare tramite il mezzo societario le proprie finalità, così come il vasto ricorso alle deroghe di legge per salvare svariate società in profonda crisi (si pensi al settore fieristico ed alla società Terme di Montecatini S.p.a.) ovvero per mantenere partecipazioni rispetto alle quali sussistono dubbi riguardo la possibilità di ricondurle ai fini istituzionali dell'ente (ne sono esempi Italcertifer S.p.a., S.E.A.M. S.p.a. e Banca popolare etica s.c.a.r.l.). Infine, la Sezione ritiene il piano non adeguato sotto un profilo squisitamente operativo, giacché le indicazioni ivi contenute risultano per lo più affermazioni di principio, con ampio rinvio alle iniziative della Giunta. Ciò si ritiene privo il piano del suo carattere precettivo ed autoreferenziale, necessario per poter garantire, su un piano pratico, un'efficace azione di razionalizzazione e, su un piano procedimentale, l'effettiva partecipazione da parte dell'organo consiliare.

Infine, per completare il quadro relativo alle partecipate, è stato richiesto alla Regione di voler reperire e comunicare alla Sezione i dati inerenti alle consulenze esterne affidate dalle società, avendo cura di specificarne l'oggetto e gli importi versati quale corrispettivo.

La documentazione acquisita ha consentito alla Sezione solo di aprire un *focus* su una tematica delicata che dovrà essere necessariamente oggetto di approfondimento mediante ulteriori verifiche a partire dal prossimo ciclo di controlli.

La presente relazione, però, fornisce già spunti di riflessione relativamente ad alcune consulenze affidate dalle società partecipate dalla Regione e sulle quali la stessa non ha fornito chiarimenti in sede di contraddittorio.

Si pensi alle cospicue spese sostenute dalla società Firenze Fiera, tra le quali in particolare spicca una consulenza di oltre 160 mila euro, cifra rilevante anche in considerazione dell'attuale situazione finanziaria della partecipata.

Allo stesso modo, si possono richiamare le consulenze affidate da società in crisi, come Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., la quale fa ampio ricorso a non meglio precisate "Consulenze tecniche varie" per un valore di circa 400.000 euro, e Montecatini Terme S.p.a. con consulenze per circa 400.000 euro, tra le quali merita attenzione la consulenza per 47.580 euro per lo studio dei principi contabili IAS.

Infine, alcune consulenze sono state affidate dall'Interporto A. Vespucci, "fino a revoca" prevista, previsione di cui non è stato chiarito il significato da parte della Regione.

Giova per completezza dar conto, che l'ente, in esito al contraddittorio, con nota del 19 luglio 2019, ha comunicato che "All'interno degli indirizzi che la Regione impartisce alle società partecipate, in particolare a quelle che versano in difficoltà economico-finanziaria, si rafforzerà il controllo preventivo e consuntivo sulle spese discrezionali, in primis, quelle per consulenze".



## INDICE DELLA RELAZIONE E DEI GRAFICI



\*\*\*

## INDICE GENERALE

\*\*\*

### VOLUME I

Pag

#### DELIBERAZIONE

Allegato 1: Relazione sulla rappresentatività e regolarità dei dati e dei documenti contabili, ai fini della parifica del rendiconto 2018 della Regione Toscana

1. Premessa

2. Aspetti metodologici e procedurali

3. Risultati dell'analisi

Allegato 2: Schede dei titoli relativi alla spesa discrezionale 2018 selezionati e controllati

\*\*\*

#### RELAZIONE

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

3

1. Premessa

3

2. La situazione finanziaria delle regioni nel triennio 2015-2017

7

3. L'impatto del controllo della Corte dei conti sui risultati di amministrazione

18

4. Considerazioni conclusive

28

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

33

1. Il ciclo di programmazione regionale

33

1.1 Il Piano regionale di sviluppo (Prs)

34

1.2 Il documento di programmazione economica finanziaria regionale (Defr)

35

1.3 La legge di stabilità e la legge collegata

41

1.4 La legge di bilancio 2018-2020

44

1.5 Le variazioni di bilancio sottoposte all'approvazione del Consiglio

49

1.5.1 Legge regionale 20 luglio 2018, n. 38

51

1.5.2 La legge di assestamento 2018-2020

54

1.5.3 I fondi accantonati e vincolati nel risultato di amministrazione

57

1.5.4 L'applicazione dell'avanzo vincolato al bilancio di previsione

58

1.5.5 Legge regionale 5 dicembre 2018, n. 69

61

1.5.6 Il Fondo di riserva per spese impreviste

64

1.5.7 Le variazioni della Giunta

65

2. Considerazioni conclusive

72

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

81

1. Il quadro d'insieme - i risultati finali

82

1.1 I risultati della gestione di competenza

82

1.2 Gli equilibri della gestione di cassa

84

1.3 Il risultato di amministrazione, i fondi vincolati e il disavanzo sostanziale

85

2. I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo

93

2.1 Principali elementi del bilancio di previsione

93

2.2 Le variazioni e le previsioni di bilancio definitive	98
2.3 Gli equilibri di bilancio e i risultati della gestione	106
<b>3. Le entrate</b>	110
3.1 Introduzione	110
3.2 I dati complessivi del 2018	113
3.3 Le entrate tributarie	120
3.4 Gli andamenti generali nel quinquennio 2014-2018	124
3.5 L'indebitamento regionale negli equilibri finanziari	129
3.5.1 Le anticipazioni di cassa	132
<b>4. Gli andamenti generali della spesa</b>	133
4.1 Premessa	133
4.2 La spesa per titoli	141
4.2.1 La spesa corrente per missioni	144
4.2.2 La spesa d'investimento per missioni	150
4.3 Le spese per servizi in conto terzi e partite di giro	155
4.3.1. Il contesto normativo	155
4.3.2. Le risultanze per il 2018 della gestione dei servizi in conto terzi	157
4.3.3. Le tipologie di spesa allocate tra i servizi in conto terzi	164
<b>5. La gestione di cassa</b>	170
5.1 Il ruolo della tenuta dei flussi di cassa nell'ordinamento giuridico regionale	170
5.2 L'equilibrio di cassa a bilancio di previsione	172
5.3 Le risultanze della gestione di cassa a rendiconto	176
5.3.1. La gestione di cassa del comparto sanitario	186
5.4 L'anticipazione sanitaria e i trasferimenti temporanei di liquidità	193
5.5 La tempestività dei pagamenti	197
<b>6. La gestione dei residui</b>	201
6.1 Il riaccertamento ordinario dei residui	201
6.1.1 Il riaccertamento ordinario dei residui attivi	204
6.1.2. Il riaccertamento ordinario dei residui passivi	209
6.1.3. Analisi campionaria dei residui sottoposti al riaccertamento ordinario	212
6.1.3.1. <i>I residui attivi selezionati</i>	213
6.1.3.2. <i>I residui passivi selezionati</i>	216
6.1.4 Il riaccertamento ordinario dei residui perenti	219
6.2 Il fondo pluriennale vincolato nel rendiconto 2018	220
6.2.1 Il contesto normativo di riferimento	220
6.2.2 La rideterminazione del fondo pluriennale vincolato in sede di riaccertamento ordinario dei residui 2018	225
6.2.3 Il fondo pluriennale vincolato al 31/12/2018	232
6.3 La gestione complessiva dei residui	238
6.3.1. I residui attivi	238
6.3.2. I residui passivi	244
6.3.3. I residui perenti	249
6.4 Le cancellazioni complessive dei residui	251
6.5 La vetustà dei residui	252
6.6 Crediti vantati dagli EE.LL. nei confronti della Regione	255
6.6.1 Oggetto della verifica	255
<b>7. La composizione del risultato di amministrazione 2018</b>	263
7.1 I fondi accantonati nel risultato di amministrazione	276
7.1.1. Il fondo crediti di dubbia esigibilità	277
7.1.2. Gli altri fondi accantonati nel risultato di amministrazione	287
7.2 I fondi vincolati nel risultato di amministrazione	292
<b>8. Il pareggio di bilancio</b>	294
8.1 Il quadro normativo, gli schemi e le sanzioni. I controlli e le regole antielusive	294
8.2 La determinazione del saldo rilevante per il pareggio di bilancio in Toscana	298
8.3 La gestione del pareggio e il monitoraggio dei risultati	300
<b>9. Considerazioni conclusive</b>	307

<b>CAPITOLO IV - L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE TOSCANA</b>	323
1. Il contesto normativo	323
2. Il debito complessivo della Regione Toscana nel 2018	328
3. Il debito destinato ai nuovi investimenti	341
4. Il rispetto dei vincoli di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011	350
5. Gli investimenti finanziati con contributi regionali esclusi dai vincoli sull'indebitamento	363
6. L'indebitamento in derivati finanziari	367
6.1. I derivati finanziari in Regione Toscana	370
6.2. Il fair value (mark to market) dei derivati	376
7. Il rimborso delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013	379
8. Considerazioni conclusive	383

\*\*\*

## VOLUME II

<b>CAPITOLO V - LO STATO PATRIMONIALE</b>	3
1. Premessa.	3
2. I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico.	4
2.1 Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti	24
2.2 La gestione dei beni mobili e immobili	26
2.3 Le alienazioni dei beni immobili	34
2.4 Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare	40
3. Considerazioni conclusive	41
<b>CAPITOLO VI - LE POLITICHE SANITARIE</b>	43
1. La gestione sanitaria dell'esercizio 2018	43
2. L'andamento delle entrate nel triennio 2016-2018	44
3. L'andamento della spesa nel triennio 2016-2018	49
4. La gestione dei residui del perimetro sanitario	62
4.1 I residui attivi	62
4.2 I residui passivi	63
5. La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR	66
6. Il ripiano delle perdite	75
7. L'indebitamento sanitario	82
7.1 L'indebitamento sanitario a carico della regione. Criticità concernenti l'individuazione della relativa spesa e l'esatta perimetrazione della stessa nel bilancio regionale	82
7.2 L'indebitamento sanitario a carico degli enti del SSR	88
8. Sintesi e conclusioni	96
Appendice: Residui attivi - Residui passivi	107
<b>CAPITOLO VII - I PROFILI ORGANIZZATIVI E LE PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE</b>	119
1. L'organizzazione amministrativa e il personale regionale	120
1.1 Introduzione	120
1.2 Le norme in materia di organici: la rilevanza del piano triennale di fabbisogno di personale	121
1.3 Le politiche assunzionali e l'organico regionale	126
1.3.1. Le disposizioni per il superamento del precariato	127
1.3.2. Le modifiche alla l.r. n. 1/2009 e il contenzioso costituzionale	131
1.3.3. Il fabbisogno di personale per il 2018	133
1.3.4 L'assetto organico e il personale in servizio al 31 dicembre 2018	135
1.4 Il sistema di nomine della dirigenza e sue criticità	139
1.5 La spesa di personale	144
1.5.1. Il rispetto del limite alla spesa di personale	145
1.5.2. Il rispetto dei limiti del fondo per le risorse decentrate	146
1.5.3. Il rispetto dei vincoli assunzionali	150

1.5.4. La spesa di personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile	151
1.5.5. La spesa per incarichi di collaborazione, studio e consulenza	154
<b>2. La spesa per gli organi istituzionali</b>	159
2.1 La remunerazione dei consiglieri e degli organi di governo della regione	159
2.2 Il costo degli assegni vitalizi	162
<b>3. I controlli interni della Regione Toscana</b>	165
<b>4. Gli enti e le agenzie regionali</b>	172
4.1 Introduzione	172
4.2 Gli enti oggetto di esame	173
4.3 Gli indirizzi e le direttive della Giunta regionale	174
4.3.1. Le direttive in materia di bilancio	175
4.3.2. Il controllo interno sugli enti dipendenti	176
4.3.3. La verifica dei crediti e debiti reciproci	176
4.4 I contributi finanziari erogati dalla Regione e i risultati di esercizio nel triennio 2016-2018	178
4.5 Le politiche assunzionali e l'organico degli enti	182
4.5.1. Le disposizioni per il superamento del precariato	185
4.6 La spesa di personale	186
4.6.1. Aspetti generali	186
4.6.2. L'Ente regionale "Lamma"	191
4.6.3. L'Autorità portuale regionale	194
4.6.4. L'agenzia regionale toscana per l'impiego	195
4.6.5. La spesa di personale a tempo determinato e per collaborazioni coordinate e continuative	198
4.6.6. La spesa per incarichi e consulenze	200
<b>5. L'Istituto degli Innocenti</b>	203
5.1 Il contesto normativo e l'inquadramento nell'ordinamento giuridico	203
5.2 I rapporti dell'Istituto con la Regione Toscana	210
<b>6. Le società partecipate</b>	218
6.1 Le società partecipate: il contesto normativo	218
6.1.1 Il decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016	218
6.1.2 Il ruolo della Corte dei conti nel decreto legislativo n. 175 del 2016	225
6.1.3 La legislazione regionale	227
6.2 Le partecipazioni nel rendiconto della Regione	227
6.2.1 Le partecipazioni nello Stato Patrimoniale	228
6.2.2 Le partecipazioni nel Conto Economico	230
6.2.3 Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società partecipate e controllate	232
6.2.4 Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione Toscana	242
6.2.5 Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate	247
6.2.6 I trasferimenti alle società partecipate	248
6.3 Il monitoraggio dei piani industriali delle società partecipate in crisi	251
6.3.1 Premessa	251
6.3.2 L'analisi dei piani industriali	253
6.4 Il processo di razionalizzazione delle società partecipate	258
6.4.1 Lo stato di attuazione del piano di razionalizzazione straordinaria	258
6.4.2 Il piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche ex art. 20 Testo Unico	262
6.5 Affidamenti: erogazione di beni, lavori e servizi attraverso le società partecipate	266
6.6 Attività di studio e consulenza svolte da terzi a favore delle società partecipate nell'anno 2018	273
<b>7. Considerazioni conclusive</b>	282

# INDICE DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

## VOLUME I

### CAP. I - IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI NEI GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI REGIONALI: PRINCIPALI PROFILI DI INTERESSE

- Tab. 1 Il risultato di amministrazione delle Regioni derivante dai rendiconti sottoposti a giudizio di parifica della Corte dei conti. Serie storica 2015-2017.
- Tab. 2 Il risultato di amministrazione del comparto regionale rideterminato dalla Sezioni di controllo della Corte dei conti. Serie storica 2015-2017.
- Tab. 3 Il risultato di amministrazione del comparto regionale rideterminato dalla Regioni a seguito del controllo della Corte dei conti. Serie storica 2015-2017.

### CAP. II - LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

- Tab. 1 I progetti regionali.
- Tab. 2 Bilancio di previsione 2018-2020 - Quadro generale riassuntivo.
- Tab. 3 Variazioni della missione 20 "Fondi e accantonamenti".
- Tab. 4 Elenco degli atti relativi all'applicazione del RA.
- Tab. 5 Variazione al bilancio gestionale - Delibera di Giunta 25 giugno 2018, n. 690.
- Tab. 6 Variazione al bilancio gestionale - Delibera di Giunta 30 luglio 2018, n. 838
- Tab. 7 Variazione al bilancio gestionale - Delibera di Giunta 30 luglio 2018, n. 844

### CAP. III - I SALDI DELLA FINANZA REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

- Il quadro d'insieme. I risultati finali**
- Fig. 1 Il risultato di competenza - periodo 2015-2018.
- Tab. 1 Equilibri della competenza.
- Tab. 2 Gestione di cassa. Periodo 2016-2018.
- Tab. 3 Saldi finanziari. Anni 2016-2018.
- Tab. 4 Il saldo finanziario 2018.
- Tab. 5 Disavanzo sostanziale di amministrazione nel triennio 2016-2018.
- Tab. 6 Composizione del disavanzo sostanziale di amministrazione nel 2018.
- Tab. 7 Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2018.
- Fig. 2 Disavanzo sostanziale di amministrazione nel periodo 2007-2018.
- Tab. 8 Quadro generale riassuntivo del rendiconto 2018.
- I risultati della gestione in confronto con il bilancio preventivo**
- Tab. 9 Quadro di raffronto delle risorse libere previste nei bilanci 2016, 2017 e 2018.
- Tab. 10 Quadro di raffronto degli impieghi delle risorse libere previste nei bilanci 2016, 2017 e 2018.
- Tab. 11 Quadro riepilogativo delle previsioni iniziali di competenza dei bilanci 2017 e 2018.
- Fig. 3 Previsioni iniziali di entrata di competenza 2018.
- Fig. 4 Previsioni iniziali di spesa di competenza 2018.
- Tab. 12 Quadro di raffronto degli impieghi previsti nei bilanci 2016, 2017 e 2018: classificazione economica di 1° livello.
- Tab. 13 Entrate proprie e derivate.
- Tab. 14 Bilancio di previsione di competenza 2018 - previsioni iniziali e definitive.
- Fig. 5 Previsioni iniziali e finali di entrata del bilancio 2018.
- Fig. 6 Previsioni iniziali e finali di spesa del bilancio 2018.
- Tab. 15 Bilancio di previsione 2018. Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della competenza.
- Tab. 16 Bilancio di previsione 2018. Previsioni iniziali, variazioni e previsioni definitive della cassa.
- Tab. 17 Equilibri di bilancio. Quadro generale anno 2018.
- Tab. 18 Limiti quantitativi all'indebitamento (previsioni definitive 2018).
- Le entrate**
- Tab. 19 Totale delle entrate al netto delle contabilità speciali. Anni 2014-2018.
- Fig. 7 Titolo I - andamento delle entrate - periodo 2014-2018.
- Fig. 8 Titolo II - andamento delle entrate - periodo 2014-2018.
- Fig. 9 Titolo III - andamento delle entrate - periodo 2014-2018.
- Fig. 10 Titolo IV - andamento delle entrate - periodo 2014-2018.
- Fig. 11 Titolo VI - andamento delle entrate - periodo 2014-2018.
- Fig. 12 Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2014-2018.
- Tab. 20 Entrate tributarie in valore assoluto e indicatori.
- Fig. 13 Andamento delle previsioni definitive dei titoli di entrata.
- Fig. 14 Andamento delle riscossioni dei titoli di entrata.
- Fig. 15 Le entrate totali al netto delle contabilità speciali - periodo 2014-2018.
- Tab. 21 Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2014-2018.
- Fig. 16 Capacità di accertamento delle entrate nel periodo 2014-2018.
- Tab. 22 Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2014-2018.
- Fig. 17 Velocità di riscossione delle entrate nel periodo 2014-2018.
- Tab. 23 Indebitamento autorizzato nel bilancio preventivo.
- Tab. 24 Andamento debito regionale.

Tab.	25	La struttura del debito regionale.
Tab.	26	Situazione debitoria.
Tab.	27	Analisi della struttura del debito con oneri a carico della Regione in base al tipo di tasso.
		<b>Gli andamenti generali della spesa</b>
Tab.	28	Spese per titoli. Anni 2016-2018.
Tab.	29	Spese per missioni. Anni 2016-2018.
Tab.	30	Spese per missioni. Variazioni percentuali. Anni 2016-2018.
Tab.	31	Spese per missioni. Indicatori. Anni 2016-2018.
Tab.	32	Spese per missioni. Percentuali sul totale per anno. Anni 2016-2018.
Tab.	33	Stanzamenti definitivi - missione 20 "Fondi e accantonamenti". Anni 2017-2018.
Tab.	34	Spese per titolo. Conto ordinario e sanitario. Anni 2016-2018.
Tab.	35	Spese per titolo. Variazioni percentuali. Anni 2016-2018.
Tab.	36	Spese per titolo. Indicatori.
Tab.	37	Spesa corrente. Conto ordinario e sanitario. Anni 2016-2018.
Tab.	38	Spesa corrente per missioni. Percentuali sul totale per anno. Anni 2016-2018.
Tab.	39	Spesa corrente. Variazioni percentuali. Indicatori. Anni 2016-2018.
Tab.	40	Spesa d'investimento per missioni. Conto ordinario e sanitario. Anni 2016-2018.
Tab.	41	Spesa d'investimento per missioni. Percentuale sul totale per anno.
Tab.	42	Spesa d'investimento per missioni. Variazioni percentuali. Indicatori.
Tab.	43	Servizi in conto terzi - scostamento fra accertamenti e impegni nel triennio 2016-2018.
Tab.	44	Prelevamenti fondo residui perenti servizi in conto terzi e reiscrizione nel capitolo di appartenenza. Anno 2018.
Tab.	45	Fondo residui perenti in conto terzi. Anno 2018.
Tab.	46	Accertamenti e impegni partite generiche conto terzi.
		<b>La gestione di cassa</b>
Tab.	47	Saldo di cassa presunto - bilancio di previsione 2018.
Tab.	48	Risultanze di cassa al 31/12 - serie storica quadriennio 2015-2018.
Tab.	49	Saldo di cassa gestione ordinaria e sanitaria - biennio 2017-2018.
Tab.	50	Saldo di cassa gestione sanitaria - biennio 2017-2018.
Tab.	51	Saldo di cassa della gestione sanitaria al netto dei servizi in c/terzi - biennio 2017-2018.
Tab.	52	Payback e medicinali innovativi - riscossioni e liquidazioni esercizio 2018.
Tab.	53	Raffronto gestione di competenza e di cassa - anno 2018.
Tab.	54	Raffronto residui attivi e passivi comparto sanitario - quinquennio 2014-2018.
Tab.	55	Erogazioni straordinarie di cassa verso aziende sanitarie quinquennio 2014-2018.
Tab.	56	Totale delle erogazioni esercizio 2018 per complessivo ripiano disavanzo sanitario.
Tab.	57	Erogazioni straordinarie di cassa verso comparto sanitario per ripiano perdite pregresse. Anno 2018.
Tab.	58	Anticipazione sanitaria. Gestione competenza triennio 2016-2018.
Tab.	59	Residui passivi anticipazione sanitaria cap. di spesa 81013 - serie storica 2016-2018.
Tab.	60	Tempi medi di pagamento. Anni 2016-2018.
		<b>La gestione dei residui</b>
Tab.	61	Impatto sul rendiconto delle cancellazioni della tassa automobilistica effettuata da soggetti residenti fuori regione.
Tab.	62	Riaccertamento ordinario dei residui attivi al 31/12/2018.
Tab.	63	Riaccertamento dei residui attivi derivanti dalla competenza. Dettaglio per titolo e per natura libera o vincolata dell'entrata.
Tab.	64	Residui attivi derivanti da esercizi pregressi. Dettaglio per titolo e natura dell'entrata.
Tab.	65	Riaccertamento ordinario dei residui passivi al 31/12/2018.
Tab.	66	Riaccertamento residui passivi derivanti dalla competenza. Dettaglio per titolo e per natura della spesa.
Tab.	67	Residui passivi derivanti da esercizi pregressi. Dettaglio per titolo e natura della spesa.
Tab.	68	Residui passivi perenti. Dettaglio per titolo e natura della spesa.
Tab.	69	Riaccertamento ordinario: reimputazioni dei residui attivi e passivi.
Tab.	70	Riaccertamento ordinario: reimputazioni dei residui attivi e passivi, dettaglio per tipologia di entrata/spesa.
Tab.	71	Fondo pluriennale vincolato di spesa derivante dal riaccertamento ordinario.
Tab.	72	Fondo pluriennale vincolato complessivo al 31/12/2018.
Tab.	73	Fondo pluriennale vincolato in entrata nel triennio 2019-2021 rideterminato a seguito del riaccertamento ordinario dei residui.
Tab.	74	Il Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2018: dettaglio per tipologia di entrata di finanziamento.
Tab.	75	Andamento del fondo pluriennale vincolato della Regione Toscana da rendiconto: serie storica 2016-2018.
Tab.	76	Fondo pluriennale vincolato complessivo: dettaglio movimentazioni 1/01/2018-31/12/2018.
Tab.	77	Fondo pluriennale vincolato complessivo per missioni. Confronto 31/12/2017-31/12/2018.
Tab.	78	La gestione dei residui attivi. Anni 2012-2018.
Tab.	79	Residui attivi per titolo - conto ordinario e sanitario. Anni 2016-2018.
Tab.	80	Residui attivi per titoli. Percentuali sul totale al netto del conto terzi. Anni 2016-2018.
Tab.	81	Gestione dei residui passivi. Anni 2012-2018.
Tab.	82	Residui passivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Anni 2016-2018.
Tab.	83	Residui passivi per titoli - conto ordinario e sanitario. Percentuale sul totale. Anni 2016-2018.
Tab.	84	Titolo 2 "Spese in conto capitale". Residui del perimetro ordinario.
Tab.	85	Residui perenti. Andamento 2013-2018.
Tab.	86	Tasso di copertura del fondo residui perenti. Anni 2014-2018.
Tab.	87	Risultati della gestione residui e della gestione di competenza 2018.
Tab.	88	Residui attivi vetusti: dettaglio per anno di provenienza.
Tab.	89	Residui passivi vetusti: dettaglio per anno di provenienza.



#### **La composizione del risultato di amministrazione 2018**

- Tab. 90 La composizione del risultato di amministrazione della Regione Toscana.
- Tab. 91 Composizione e andamento del disavanzo della Regione Toscana. Anni 2016-2018.
- Tab. 92 Composizione e modalità di copertura del disavanzo della Regione Toscana.
- Tab. 93 Equilibrio di bilancio: confronto rendiconto 2016-2018.
- Tab. 94 Equilibrio di parte corrente nel rendiconto 2018 - gestione ordinaria pura.
- Tab. 95 Equilibrio di parte corrente puro - confronto rendiconto 2018-2017.
- Tab. 96 Modalità di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2018.
- Tab. 97 Composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2018.

#### **Il pareggio di bilancio**

- Tab. 98 Monitoraggio dei dati rilevanti per il saldo di pareggio. Anni 2017 e 2018.
- Tab. 99 Esigibilità degli impegni per nuovi investimenti nel quinquennio 2018-2022.
- Tab. 100 Rendicontazione spazi finanziari acquisiti.

#### **CAP IV L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE TOSCANA**

- Tab. 1 L'indebitamento della Regione Toscana - dettaglio per tipologia di debito.
- Tab. 2 Evoluzione del fenomeno dell'indebitamento regionale per destinazione del debito: disavanzo da mutui a pareggio, investimenti non sanitari, investimenti sanitari.
- Tab. 3 Il costo del servizio al debito: spesa per il rimborso di prestiti e per interessi passivi.
- Tab. 4 Il finanziamento delle spese di investimento regionali - bilancio di previsione 2018-2020 (l.r. n. 79/2017). Anno 2018.
- Tab. 5 Il finanziamento delle spese di investimento regionali - previsioni definitive e impegni a rendiconto. Anno 2018.
- Tab. 6 Spese di investimento 2018: dettaglio per tipologia e fonte di finanziamento (debito o risorse proprie).
- Tab. 7 Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento della Regione Toscana.
- Tab. 8 Contratti di finanziamento assistiti da derivati finanziari al 31/12/2018.
- Tab. 9 Passività sottostanti ai contratti derivati al 31/12/2018.
- Tab. 10 Spesa complessiva per i derivati fino al 31/12/2018.
- Tab. 11 Differenziali sui finanziamenti originari causati dai derivati al 31/12/2018.
- Fig. 1 Differenze tra tassi su finanziamenti e tassi compresi *swap*.
- Tab. 12 *Mark to market* complessivi e nozionali anni 2013-2018.
- Tab. 13 Valore del *fair value* dei derivati al 31/12/2018.

## **VOLUME II**

#### **CAP V - LO STATO PATRIMONIALE**

- Tab. 1 Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2018.
- Fig. 1 Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2018.
- Tab. 2 Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2018.
- Fig. 2 Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2018.
- Tab. 3 Conto economico. Anni 2017-2018.
- Tab. 4 Beni demaniali.
- Tab. 5 Beni patrimoniali indisponibili e disponibili.
- Tab. 6 Beni mobili al 31/12/2018.
- Tab. 7 Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2017 e 2018.
- Tab. 8 Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2018.
- Tab. 9 Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2014-2018.
- Tab. 10 Bandi di vendita 2018.
- Tab. 11 Dismissioni 2018 in dettaglio.
- Tab. 12 Contratti stipulati ed introiti dal 2012 al 2018 - programmazione 2012-2018.
- Tab. 13 Programma dismissioni 2012-2018. Stato di realizzazione.
- Tab. 14 Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2013-2018.
- Tab. 15 Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2018. Art. 11 l.r. n. 77/2004.
- Tab. 16 Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2017. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

#### **CAP VI - LE POLITICHE SANITARIE**

- Tab. 1 Accertamenti e incassi del FSR indistinto nel triennio 2016-2018.
- Tab. 2 Fondo sanitario vincolato di parte corrente, in c/capitale, finanziamento sanitario aggiuntivo e payback nel triennio 2016-2018.
- Tab. 3 Impegni e pagamenti del FSR indistinto nel triennio 2016-2018.
- Tab. 4 Impegni e pagamenti del FSV di parte corrente e capitale nel triennio 2016-2018.
- Tab. 5 Impegni corrispondenti al finanziamento della mobilità attiva e del payback nel triennio.
- Tab. 6 Finanziamento del disavanzo sanitario nel triennio.
- Tab. 7 Dettaglio spese di funzionamento di enti regionali nel perimetro sanitario.
- Tab. 8 Spesa per il debito regionale nel perimetro sanitario.
- Tab. 9 Totale spesa per progettualità varie e fondo per la non autosufficienza.
- Tab. 10 Accertamenti e impegni nel perimetro sanitario anno 2018.
- Tab. 11 Erogazioni di cassa al SSR.

- Tab. 12 Liquidazioni delle somme incassate dallo Stato e relativi impegni e residui passivi per anno di riferimento.
- Tab. 13 Liquidazione agli Enti del SSR della quota 2018.
- Tab. 14 Liquidazione agli Enti del SSR del FSR per anno di impegno.
- Tab. 15 Liquidazione risorse tra Enti SSR e GSA.
- Tab. 16 Risultati del periodo 2012-2017 del SSR.
- Tab. 17 Risorse impiegate per il ripiano perdite 2016 e precedenti.
- Tab. 18 Ripartizione delle risorse a copertura delle perdite del SSR.
- Tab. 19 Costo del debito da impegni risultanti da rendiconto regionale e quota a carico del fondo sanitario.
- Tab. 20 Dettaglio capitoli riferiti alla Quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari.
- Tab. 21 Dettaglio capitoli riferiti alla Quota interessi su mutui e prestiti.

## **CAP VII - I PROFILI ORGANIZZATIVI E LE PARTECIPAZIONI DELLA REGIONE**

### **L'organizzazione amministrativa e il personale regionale**

- Tab. 1 Piano occupazionale 2018 della Giunta regionale - d.g.r. n. 805 e d.g.r. n. 919 del 2018.
- Tab. 2 Strutture operative della Regione Toscana - Dotazione organica complessiva.
- Tab. 3 Composizione del personale in servizio al 31 dicembre 2018 (dati del conto annuale).
- Tab. 4 Cessazioni/assunzioni - Triennio 2016-2018 (dati del conto annuale).
- Tab. 5 Causali assunzioni anno 2018.
- Tab. 6 Causali cessazioni anno 2018.
- Tab. 7 Spesa di personale 2018 - raffronto con il valore medio del triennio 2011-2013.
- Tab. 8 Decurtazioni fondo unico. Anni 2015-2018.
- Tab. 9 Ammontare dei fondi per le risorse decentrate. Anni 2015-2018.
- Tab. 10 Limite assunzionale personale non dirigente 2018.
- Tab. 11 Spesa di personale a tempo determinato e per contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Triennio 2016-2018.
- Tab. 12 Costo del personale delle segreterie dei gruppi consiliari. Periodo 2013-2018.
- Tab. 13 Giunta regionale. Conferimento incarichi esterni ex art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 - Anni 2016-2018.
- Tab. 14 Giunta regionale. Conferimento incarichi esterni ex art. 47 l.r. n. 1/2009 - Anni 2016-2018.
- Tab. 15 Consiglio regionale. Conferimento incarichi esterni - Anni 2017-2018.

### **La spesa per gli organi istituzionali**

- Tab. 16 Costo degli organi istituzionali. Anni 2012-2018. Consiglio regionale.
- Tab. 17 Costo degli organi istituzionali. Anni 2012-2018. Giunta regionale.
- Tab. 18 Costo degli organi istituzionali. Anni 2012-2018. Presidente della Regione.
- Tab. 19 Costo degli assegni vitalizi. Anni 2012-2018.

### **Gli enti e le agenzie regionali**

- Tab. 20 Andamento del contributo ordinario erogato agli enti nel triennio 2016-2018.
- Tab. 21 Totale dei contributi complessivi erogati agli enti nel triennio 2016-2018.
- Tab. 22 Totale dei contributi correnti e in conto capitale erogati agli enti nel triennio 2016-2018.
- Tab. 23 Risultato di esercizio nel triennio 2016-2018.
- Tab. 24 Dotazione organica di enti e agenzie nel triennio 2016-2018.
- Tab. 25 Spesa di personale degli enti dipendenti: valore medio del triennio 2011-2013.
- Tab. 26 Capacità assunzionale degli enti dipendenti per l'anno 2018.
- Tab. 27 Enti dipendenti - spesa di personale a tempo determinato e per collaborazioni coordinate e continuative.
- Tab. 28 Enti dipendenti. Riepilogo incarichi art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 conferiti nel triennio 2016-2018.
- Tab. 29 Enti dipendenti. Riepilogo incarichi riferimenti normativi diversi - triennio 2016-2018.

### **L'Istituto degli Innocenti**

- Tab. 30 Contributi Istituto Innocenti. Anno 2018.
- Tab. 31 Quadro riassuntivo del bilancio. Anni 2016-2018.

### **Le società partecipate**

- Tab. 32 Utili distribuiti dalle società partecipate nell'esercizio 2018.
- Tab. 33 Riconciliazione debiti/crediti - situazione creditoria nei confronti della Regione (eccetto Fidi Toscana S.p.a).
- Tab. 34 Riconciliazione debiti/crediti - situazione creditoria di Fidi Toscana S.p.a nei confronti della Regione.
- Tab. 35 Riconciliazione debiti/crediti - situazione debitoria nei confronti della Regione (eccetto Fidi Toscana S.p.a).
- Tab. 36 Riconciliazione debiti/crediti - situazione debitoria di Fidi Toscana S.p.a nei confronti della Regione.
- Tab. 37 Oneri a carico della Regione per trasferimenti alle società partecipate e controllate nel 2018.
- Tab. 38 Oneri a carico della Regione per trasferimenti alle società partecipate e controllate - dati generali triennio 2016-2018.
- Tab. 39 Contenuto del piano di razionalizzazione ex art. 24 Testo Unico.
- Tab. 40 Stato di attuazione del piano straordinario ex art. 24 Testo Unico (partecipazioni dirette).
- Tab. 41 Azioni di razionalizzazione - piano di revisione periodica delle partecipazioni.
- Tab. 42 Dettaglio affidamenti.
- Tab. 43 Spese per consulenze Sviluppo Toscana S.p.a.
- Tab. 44 Spese per consulenze Italcertifer S.p.a.
- Tab. 45 Spese per consulenze Montecatini Terme S.p.a.