



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 2021**

DOCUMENTO DI SINTESI

LUGLIO 2022



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2021

DOCUMENTO DI SINTESI

LUGLIO 2022

Hanno collaborato:

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

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

SOMMARIO

	Pag.
PREMESSA	III
DOCUMENTO DI SINTESI	
Capitolo I	3
Capitolo II	5
Capitolo III	8
Capitolo IV	10
Capitolo V	16
Capitolo VI	19
Capitolo VII	23
Capitolo VIII	26
Capitolo IX	28
Capitolo X	32
Capitolo XI	41
Capitolo XII	43
Capitolo XIII	45
Capitolo XIV	47
Capitolo XV	55

INDICE DELLA RELAZIONE

PREMESSA

L'odierna adunanza è stata convocata per deliberare sul giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2021. Il rendiconto è il documento che traduce in termini contabili i risultati della gestione realizzata in esecuzione degli atti della programmazione finanziaria. Su tale documento la Sezione territoriale della Corte dei conti ha svolto i propri controlli, che hanno riguardato *in primis* l'attendibilità dei dati e la corrispondenza tra la rappresentazione contabile e i fenomeni gestori sottostanti.

La legge del 2012 che ha istituito tale giudizio (innestandolo su una precedente base di controlli già operativi sull'attuazione delle politiche regionali di entrata e di spesa) ha previsto che esso avvenga nelle forme della giurisdizione contenziosa, a somiglianza di quanto avviene nella sede centrale per il giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato. Tali forme solenni non sono anodine o meramente celebrative: esse danno corpo, nitidamente, allo schema del giudizio tra parti portatrici di interessi, che si realizza attraverso la partecipazione del Procuratore regionale, il contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione e l'esito finale di pronuncia (adottata in pubblica udienza), che conferisce certezza giuridica e immodificabilità alle risultanze dell'esame.

La stessa norma precisa, altresì, che alla decisione di parifica, concentrata appunto sull'analisi finanziaria delle poste contabili e sulla correttezza delle operazioni che ne sono alla base, venga allegata una relazione, nella quale la Corte dei conti formula le proprie osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione, proponendo, nel contempo, le misure correttive e gli interventi di riforma che ritiene necessari per assicurare l'equilibrio di bilancio e per migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

I due esiti (decisione e relazione di accompagnamento) hanno diversa valenza, che va sottolineata in questa sede. Il primo è una certificazione della quantificazione delle poste e dei principali saldi sintetici, patrimoniali e di competenza, finalizzata all'accertamento degli equilibri di bilancio e della loro sostenibilità nel tempo; la relazione, invece, è una valutazione della capacità dell'amministrazione di dare coerente ed effettiva attuazione alle scelte allocative previsionali e programmatiche operate a monte dall'autorità di bilancio (l'organo consiliare), in un quadro che assicuri la legittimità della gestione, ma anche il buon andamento dell'azione e la qualità dei suoi risultati.

Entrambi gli esiti, tuttavia, concorrono all'adempimento, quanto più esaustivo possibile, di quella funzione informativa, esercitata da un organo terzo e disinteressato (un giudice, appunto), che ha ad oggetto il quadro complessivo della finanza regionale, gli assetti organizzativi, i meccanismi gestionali, la tempestività degli interventi.

Il primo destinatario di questi nostri atti è il Consiglio regionale, titolare della funzione di sindacato politico sull'attività della Giunta. L'odierna decisione è infatti la premessa per la successiva, imminente, adozione da parte del Consiglio regionale della legge di approvazione del rendiconto, a chiusura del ciclo di bilancio, cui il presente giudizio è finalisticamente collegato.

Destinataria è anche l'amministrazione, che è sollecitata a riesaminare il proprio operato e ad attivare processi virtuosi di auto-correzione, al fine di migliorare la qualità della gestione. Ogni anno, in questa prospettiva, la Sezione segnala le aree di intervento che ritiene maggiormente meritevoli di attenzione, in chiave di ottimizzazione dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica. I rimedi funzionali e organizzativi sono affidati alla responsabilità degli amministratori,

a salvaguardia dell'autonomia regionale. Va tuttavia rimarcata, da questo punto di vista, la persistente ricorrenza di taluni rilievi (mi riferisco ad esempio al costante disallineamento temporale tra gestione finanziaria della Regione e bilanci d'esercizio degli enti del Servizio sanitario regionale, o al mantenimento degli assetti "critici" delle società partecipate). Sul punto, la Sezione rinnova la propria disponibilità al dialogo anche al di fuori del ristretto contesto della parifica, per sciogliere o mitigare alcuni nodi "storici", la cui rilevanza verrà più compiutamente illustrata dai singoli relatori.

Ma il rilievo dei controlli di legalità finanziaria non si esaurisce nell'ambito dei soggetti istituzionali (organo della rappresentanza politica, amministrazione controllata, Corte dei conti). Quanto fin qui detto varrebbe a poco, infatti, senza la pubblicità dei controlli e senza la fruibilità dei loro esiti da parte della collettività.

Come ha efficacemente sottolineato il Presidente della Corte, Guido Carlino, nella sua introduzione al giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato dello scorso mese di giugno, "la via della legalità e dei controlli" finalizzati all'uso corretto delle risorse pubbliche e alla regolare gestione delle attività amministrative e dei servizi resi ai cittadini, "è indispensabile per assicurare alle comunità il 'diritto ad una buona amministrazione' e conduce alla promozione dell'uguaglianza sostanziale e all'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione". Le verifiche svolte dalla Corte in questa sede si inseriscono pertanto nel circuito democratico dell'*accountability* e della trasparenza della gestione, che presuppone appunto il vaglio degli atti di rendicontazione da parte di un organo indipendente e neutrale, al fine di ridurre la asimmetria informativa che caratterizza i cittadini rispetto agli organi della gestione. In tal senso, il presente giudizio si svolge a vantaggio della comunità, interessata a conoscere come siano state impiegate le risorse pubbliche, per quali fini e con quali risultati.

Preme anche segnalare che la Sezione concorre a realizzare i predetti obiettivi di integrità e trasparenza della gestione non solo con la parifica (che certo costituisce il momento esponenziale più evidente delle sue attività), ma anche con il complessivo "sistema" delle funzioni che il legislatore le ha provvidamente intestato. Per quanto riguarda la Regione, tali funzioni si esplicano anche attraverso i controlli sulle leggi di spesa, i referti sulla gestione, il puntuale monitoraggio dei bilanci di esercizio degli enti del SSR.

In particolare, in esecuzione del quadro programmatico delle attività di controllo per l'anno 2022, l'odierno giudizio è stato preceduto dal recente referto sulle tipologie delle coperture finanziarie delle leggi regionali, le cui valutazioni, concernendo la coerenza della legislazione di spesa con i parametri costituzionali di copertura, assolvono alla finalità di garantire il più ampio coordinamento della finanza pubblica e la salvaguardia degli equilibri di bilancio regionali (che potrebbero essere lesi da leggi prive di adeguata copertura), e costituiscono un momento logico antecedente e strumentale rispetto alla parifica del rendiconto.

Un collegamento temporale e strumentale con il presente giudizio è stato anche cercato attraverso un recentissimo referto gestionale, adottato dalla Sezione in materia di riprogrammazione dei fondi Strutturali e d'investimento europei, che ha valutato la "capacità di adattamento" del sistema territoriale al contesto emergenziale, analizzando il contributo fornito, nel biennio 2020-2021, dai meccanismi di flessibilità introdotti nell'uso delle risorse europee. Tali meccanismi hanno messo a disposizione ingente liquidità aggiuntiva con la quale fronteggiare le

gravi ripercussioni della pandemia sul sistema economico-sociale e mitigarne gli effetti sul settore sanitario (168,1 milioni sono stati deprogrammati in tale contesto, e utilizzati in funzione anticrisi).

È evidente, qui, il nesso con il capitolo della relazione odierna che analizza la gestione dei fondi europei per la coesione, leva stabile e continuativa di stimolo all'economia territoriale toscana.

Come pure è evidente il nesso tra il capitolo concernente la sanità regionale e le analisi puntuali dedicate in corso d'anno ai bilanci di esercizio degli enti del SSR, che costituiscono un importante tassello della vigilanza sulla legalità finanziaria e contribuiscono alla "lettura" complessiva delle difficoltà del settore.

La gestione proficua e produttiva delle risorse pubbliche è tanto più essenziale in un contesto storico come quello che stiamo vivendo, caratterizzato al tempo stesso da elementi di speranza e di incertezza, di ripresa e di fragilità.

Proprio in considerazione delle sollecitazioni provenienti da tale contesto, abbiamo voluto inserire nella relazione uno specifico capitolo, volto a dare separata evidenza alla spesa connessa alla perdurante emergenza Covid, così da indicare in modo trasparente, "isolandone" gli effetti sul bilancio e sui relativi saldi, le risorse (anche di provenienza statale) che sono state destinate a fronteggiare le esigenze determinate dalla pandemia e il suo impatto dirompente e prolungato sul sistema economico e sociale.

Specificata trattazione in un capitolo dedicato è stata poi riservata alle attività connesse all'attuazione del PNRR, anche in considerazione del ruolo di pianificazione strategica assunto dal livello regionale. Non sfuggono certamente né il rilievo di tale strumento finanziario per il recupero del *gap* infrastrutturale accumulato negli anni, né l'urgenza di dare tempestiva attuazione alla programmazione, per il momento appena avviata, tenuto conto delle nuove regole europee, che seguono un approccio di *performance* realizzativa, e non più di costi rendicontabili.

Sul piano puramente redazionale, mi limito a segnalare che abbiamo voluto porre a conclusione di ciascun capitolo una tabella che descriva in maniera sintetica le principali criticità riscontrate, la loro eventuale presenza anche in precedenti gestioni finanziarie e i potenziali effetti in termini di opacità della gestione, difetto di programmazione, inefficienza e inefficacia della spesa.

Il seguito dell'udienza si svilupperà secondo le seguenti linee.

Il relatore della decisione di parifica esporrà lo stato degli atti ai fini del relativo giudizio e i punti salienti della gestione finanziaria.

I singoli relatori illustreranno poi sinteticamente i contenuti delle parti di propria competenza.

Prenderà quindi la parola la Procura regionale (passaggio necessario del procedimento per le ragioni sopra evidenziate), e successivamente sarà il Presidente della Regione a prospettare le

proprie considerazioni sulla gestione finanziaria 2021 e sui documenti qui discussi. Seguirà una breve pausa per la camera di consiglio e la lettura pubblica del dispositivo della decisione.

Prima di cedere la parola ai relatori del giudizio, sento il dovere di ringraziare il personale della Sezione, che ha lavorato costantemente e con passione per assisterci nell'attività di controllo che trova sbocco nell'odierno giudizio, e che costituisce dunque il lavoro di tutti. Ringrazio infine l'amministrazione regionale per l'apertura e la disponibilità nel fornire dati e risposte alle molteplici richieste istruttorie.

Mi preme infine ringraziare il Prefetto, per la generosità dimostrata ospitandoci in una sala così bella e prestigiosa, e tutte le autorità intervenute, che hanno voluto con la loro partecipazione sottolineare la solennità di questa cerimonia.

DOCUMENTO DI SINTESI

Capitolo I - Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali: la situazione finanziaria delle regioni e gli effetti dell'emergenza sanitaria

Il giudizio di parificazione sul rendiconto generale delle regioni è stato introdotto dal d.l. n. 174/2012, art. 1, comma 5, con il fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo. Da tale giudizio, svolto nelle forme della giurisdizione contenziosa, promana una decisione che investe i progetti di legge di rendiconto destinati all'approvazione da parte del Consiglio regionale, a cui viene allegata una relazione contenente le osservazioni sulla legittimità e la regolarità della gestione, con l'eventuale richiesta, da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di specifici interventi correttivi a garanzia dell'equilibrio di bilancio.

In considerazione dell'importanza che il giudizio di parificazione riveste nell'ambito delle funzioni affidate alla Corte dei conti, e del suo impatto finanziario sui bilanci regionali, il primo capitolo della relazione fornisce una breve disamina dei principali esiti delle decisioni di parifica sui rendiconti regionali degli esercizi 2015-2020 (ultimo esercizio disponibile).

L'indagine è incentrata sui risultati finanziari conseguiti dalle regioni in detto periodo, dapprima come determinati nei progetti di rendiconto predisposti dalle giunte regionali e successivamente come eventualmente ridefiniti per effetto delle decisioni emesse dalle competenti Sezioni della Corte dei conti in sede di parifica. L'analisi si concentra sul risultato di amministrazione effettivo (sostanziale) comprensivo oltre che del risultato formale, anche delle poste in esso vincolate e accantonate, fornendo così un quadro sullo stato di salute sia a livello aggregato che di singola regione.

Nel complesso, la situazione contabile delle regioni italiane, per il periodo 2015-2020, rimane caratterizzata da un disavanzo effettivo diffuso, che continua a manifestarsi all'esito di ogni singola gestione finanziaria. Al termine del 2020 sono ben 15 gli enti che presentano un risultato effettivo negativo: solo il Friuli Venezia-Giulia, la Lombardia, il Trentino Alto-Adige e le due province autonome di Trento e Bolzano chiudono l'esercizio con un avanzo. La Toscana, peraltro, con un disavanzo 1.668,83 milioni si pone tra le regioni più critiche dietro solo a Lazio, Piemonte, Campania e Veneto.

L'esame ha, tuttavia, evidenziato, come nell'esercizio 2020 il disavanzo effettivo dell'intero comparto regione, pari a -23.294,63 milioni abbia subito una drastica riduzione rispetto al dato iniziale del 2015 (-44.800,04 milioni), con un miglioramento accelerato tra il 2019 e il 2020.

Questa ultima constatazione appare, peraltro, singolare se si considera l'eccezionalità della gestione 2020, caratterizzata dall'emergenza sanitaria da Covid 19. Dai dati emersi, appare, pertanto, che l'emergenza stessa non abbia influito negativamente sui bilanci regionali, almeno in questo primo anno esaminato, avendo registrato tutti gli enti regionali (ad eccezione del Trentino Alto-Adige e della provincia autonoma di Bolzano) un miglioramento del risultato di amministrazione, sia formale che effettivo, tra il 2019 ed il 2020, presumibilmente trainato dall'ingente ammontare di trasferimenti statali di cui gli stessi enti hanno beneficiato a titolo di compensazione sia delle mancate entrate tributarie che dei maggiori costi dovuti alla pandemia.

Essendo tuttavia il 2020 il primo anno interessato dall'emergenza pandemica, sarà necessario verificare i risultati degli anni successivi per valutare l'effettivo beneficio che il comparto regionale ha registrato a livello finanziario, in termini di impatto sul bilancio.

I ricalcoli effettuati dalle Sezioni regionali di controllo in sede di giudizio di parifica hanno comportato un peggioramento del risultato effettivo del comparto regionale per un valore complessivo, a livello aggregato, di 3.779,90 milioni, peggioramento registrato in tutti gli esercizi considerati e pari, nell'esercizio 2020, a 412,63 milioni. L'importo complessivo così come emerso rappresenta il peggioramento minimo del disavanzo sostanziale aggregato, in quanto si riferisce ai soli casi in cui le Sezioni hanno provveduto ad una puntuale rideterminazione delle poste contabili critiche. In altri casi esse, si sono, infatti, limitate a rilevare la presenza di specifiche criticità, invitando l'amministrazione regionale a rideterminare il proprio risultato per tenere conto dei rilievi mossi.

Nell'anno 2021 sono stati emessi complessivamente 23 giudizi di parificazione, di cui 3 deliberazioni riferite all'esercizio finanziario 2019 (Sicilia, Abruzzo e Basilicata) e le restanti 20 afferenti all'esercizio 2020. Di tali giudizi, 12 hanno avuto come esito una parifica completa, 9 una parifica parziale e 2 una mancata parifica, queste ultime riferite alla medesima regione (Abruzzo) per gli esercizi 2019 e 2020.

Nella maggior parte dei casi (7 su 9 complessivi) le parifiche parziali hanno investito il risultato di amministrazione, considerato sottostimato, e la corretta quantificazione delle sue poste, confermando la centralità di tale grandezza nel sistema di bilancio e nel giudizio di parificazione. Peraltro, in tutti i casi presi in esame, ad eccezione della Campania, l'inesatta rappresentazione del risultato di amministrazione ha investito la quasi totalità del risultato stesso, fenomeno che precluderebbe, in linea di principio, ad una mancata parifica, sebbene la tendenza delle Sezioni regionali di controllo sia quella di limitare il ricorso ad un giudizio totalmente negativo.

Capitolo II - La programmazione regionale e il bilancio di previsione

La manovra finanziaria regionale del 2021 si è esplicitata all'interno di un quadro programmatico che continua a presentare delle evidenti carenze.

Il Piano regionale di sviluppo (PRS) della nuova legislatura 2021-2025, cui è demandata la definizione delle linee strategiche della politica regionale, non risulta, infatti, ancora adottato e il Documento di economia e finanza regionale (DEFER), chiamato a definire i singoli programmi da realizzare nel quadro fissato dal PRS, non è stato aggiornato al nuovo contesto economico finanziario determinato dalla pandemia.

Questo difetto "genetico" di programmazione si è riverberato anche nelle successive fasi del ciclo del bilancio regionale, rendendo necessari interventi di modificazione della legislazione di spesa e di variazione del bilancio successivi a quelli definiti dalla legge di stabilità e dalla legge di approvazione del bilancio di previsione.

La legge di stabilità (l.r. n. 98/2020) prevede interventi di spesa per complessivi 106,70 milioni nel triennio 2021-2023, di cui 33,30 sul 2021, i quali si aggiungono agli 8,71 milioni introdotti dal "collegato" (l.r. n. 97/2020).

La quantificazione delle spese sopra indicate, assieme a quella delle relative entrate a copertura, non risulta tuttavia immediatamente ricavabile dal testo delle predette leggi o dalla documentazione tecnica di supporto che, viceversa, come più volte richiesto da questa Sezione, dovrebbe darne preciso riscontro in modo da escludere che nuove spese siano finanziate da entrate meramente formali nell'ambito dell'equilibrio generale di bilancio.

Non si può inoltre fare a meno di rilevare come continui a riproporsi, anche nella gestione in esame, il reiterato rinvio al futuro di programmi di investimento che ogni anno vengono sistematicamente reimputati all'esercizio successivo, con recupero di risorse nell'esercizio di competenza da destinare ad altri impieghi. Gli interventi relativi alla realizzazione del sistema della tangenziale di Lucca e della darsena del porto di Livorno, ad esempio, hanno subito per effetto della legge di stabilità del 2021 l'ennesimo rinvio, che si ripete ininterrottamente rispettivamente dal 2015 e dal 2016.

Si tratta di una pratica che denota l'inaffidabilità della pianificazione regionale degli investimenti, la quale non appare in grado di assicurare certezza sugli obiettivi da conseguire e sulla tempistica della loro realizzazione.

Le modifiche alla legislazione di spesa sono state recepite dalla legge di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 (l.r. n. 99/2020) che, per la competenza 2021, pareggia a 15.404,42 milioni.

I documenti di bilancio, in generale, appaiono conformi alle disposizioni di legge ed ai principi contabili che ne regolano la formazione e riportano correttamente, oltre alla previsione delle entrate e delle spese di competenza, l'applicazione del risultato presunto di amministrazione del precedente esercizio 2020 sia per la componente negativa (disavanzo stimato in 1.116,47 milioni) sia per la componente positiva (avanzo vincolato e accantonato per 246,61 milioni) nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 1, comma 699, della l. n. 208/2015.

La manovra finanziaria regionale per l'esercizio 2021, definita a fine 2020 dalla legge di stabilità e dal collegato, è stata "emendata" in corso di esercizio da due leggi di modificazione della legislazione di spesa (l.r. n. 31/2021 e l.r. n. 44/2021) e di variazione del bilancio di previsione (l.r. n. 32/2021 e l.r. n. 45/2021) che hanno fatto seguito alla legge di assestamento (l.r. n. 25/2021), con la quale sono stati recepiti i risultati definitivi della gestione 2020 a seguito dell'approvazione del rendiconto.

Oltre a maggiori spese imposte dall'aggravarsi dell'emergenza sanitaria nella seconda metà dell'anno, le leggi in questione prevedono anche spese ordinarie che la Regione già nei passati esercizi aveva stabilmente destinato al finanziamento di enti o società esterne o di manifestazioni sociali e culturali di vario tipo.

Si rilevano, inoltre, ulteriori rinvii o rimodulazioni di programmi di spesa già finanziati secondo la pratica, sopra descritta, adottata nell'ambito della legge di stabilità (ad esempio gli interventi relativi al raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Lucca e sul porto di Marina di Carrara) da cui sono derivati ulteriori risparmi utilizzati per il ripiano del disavanzo sanitario del 2021.

Per effetto delle variazioni conseguenti, il bilancio del 2021 arriva a registrare previsioni definitive di competenza pari a 17.527,39 milioni, con un incremento del 13,8 per cento sul dato iniziale.

Nel quadro dell'equilibrio definito di volta in volta dalla legge di bilancio e dalle successive leggi di variazione e di assestamento, sono intervenuti anche ulteriori 15 interventi correttivi adottati con deliberazione di giunta, diretti a ridistribuire le previsioni nell'ambito delle medesime missioni.

Queste variazioni, come rilevato dalla Sezione, sono adottate durante l'intero arco dell'anno, anche in prossimità della chiusura dell'esercizio e, peraltro, senza fornire tutti gli elementi chiarificatori, con conseguenti difficoltà a ricostruire i complessi movimenti tra i capitoli anche di nuova istituzione.

Proprio per mezzo di provvedimenti di giunta, si è dato corso ad importanti variazioni che hanno determinato prelievi dal fondo spese impreviste destinati al ripiano del disavanzo del Servizio sanitario regionale del 2021, come si dirà più diffusamente nel prossimo capitolo che analizza nel dettaglio il fondo in questione.

Sotto questo profilo permangono, inoltre, diverse criticità anche relative al corretto utilizzo degli altri fondi stanziati nella missione 20.

A parte il reiterato "svincolo" in corso di esercizio delle risorse stanziato nel fondo "lettere di patronage" - in ordine al quale la Regione ha ribadito la correttezza contabile del proprio operato a fronte dell'invito della Sezione di mantenere l'accantonamento a rendiconto - le problematiche più rilevanti sono state riscontrate nell'utilizzo del fondo per le spese obbligatorie.

Il riferimento è, in particolare, all'impiego del fondo in questione per spese "indistinte" del bilancio delle quali non è addirittura stato possibile individuare la destinazione nel quadro di complesse variazioni di bilancio e quindi verificarne la legittimità.

In considerazione delle analisi sopra esposte, la programmazione regionale dell'esercizio 2021 continua a presentare profili di criticità che si riflettono sulla gestione del bilancio, determinandone plurime variazioni in attuazione di leggi regionali che integrano e modificano il quadro finanziario definito dalla legge di stabilità.

Si tratta, come rilevato, di modifiche della legislazione di spesa vigente solo in parte richieste dall'emergenza sanitaria e che di fatto protraggono la manovra finanziaria fino al termine dell'esercizio, privando di certezza importanti programmi di spesa, e in particolare, gli investimenti strutturali.

Da ultimo, la Sezione sottolinea positivamente il rilevante lavoro di ricostruzione profuso dalla Regione Toscana nell'interpolare linee d'intervento, obiettivi di sviluppo sostenibile e risorse finanziarie, al fine di pervenire ad un quadro dell'impatto monetario delle politiche pubbliche che contribuiscono al perseguimento dell'Agenda 2030. Appare utile, tuttavia, evidenziare che nei progetti regionali non sono presenti tutte le risorse del bilancio regionale, ma solo quelle funzionali all'implementazione delle priorità strategiche definite per ciascuna politica. In particolare, non sono inclusi gli oltre 7 miliardi afferenti alle risorse del Fondo sanitario regionale che confluirebbero nel Goal "3. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età", che è risultato pertanto sottodimensionato.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate, si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate e sopra descritte, e in particolare, a:

- predisporre una programmazione coerente con l'attuale contesto economico finanziario che, attraverso l'aggiornamento del DEFR, definisca gli obiettivi delle politiche regionali da conseguire mediante la manovra di bilancio, evitando continue modificazioni della legislazione di spesa;
- fornire una più dettagliata informazione sugli oneri recati dalla legge di stabilità e delle altre leggi di variazione con l'indicazione dei relativi mezzi di copertura (anche attraverso l'implementazione della relazione tecnico-finanziaria);
- procedere ad un corretto utilizzo del fondo spese obbligatorie;
- proseguire nel percorso di progressivo affinamento dell'analisi relativa agli SDGs dell'Agenda 2030, attraverso l'inclusione, nella stessa, della complessiva spesa relativa al settore sanitario, particolarmente importante nel contesto della programmazione finanziaria regionale, così da ottenere una rappresentazione più attendibile del peso finanziario associato all'obiettivo 3 "Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età".

Capitolo III - Il fondo di riserva per spese impreviste

L'analisi del bilancio di previsione e delle successive variazioni continua ad evidenziare numerose criticità nei frequenti e ripetuti prelievi effettuati dal "Fondo di riserva per le spese impreviste", il cui utilizzo da parte della Regione non appare sempre coerente con le finalità dello stanziamento stabilite dalla legge.

Già lo stesso "elenco delle spese che possono essere finanziate con il fondo di riserva per le spese impreviste" che l'art. 39, comma 11, del d.lgs. n. 118/2011 richiede di allegare alla legge di approvazione del bilancio di previsione riporta delle voci che, secondo questa Sezione, non possono essere qualificate come spese impreviste.

Si tratta, nello specifico, delle voci indicate di seguito:

- spese derivanti da contenziosi legali ad integrazione degli stanziamenti di bilancio (voce n. 8);
- contributi straordinari a copertura perdite societarie ad integrazione degli stanziamenti di bilancio (voce n. 9);
- finanziamento aggiuntivo a favore del SSR a ripiano del disavanzo sanitario relativo ad esercizi pregressi (voce n. 11);
- risorse regionali libere destinate a garantire la quota di cofinanziamento regionale nell'ambito della programmazione comunitaria (voce n. 10);
- finanziamento aggiuntivo a favore delle SSR finalizzato ad evitare la formazione del disavanzo sanitario (voce n. 12).

In particolare, per le prime due voci (n. 8 e n. 9 dell'elenco) sono già previsti in bilancio specifici fondi di garanzia (il "Fondo contenzioso" e il "Fondo perdite società partecipate"), mentre per le voci successive non è dato scorgere quel connotato di "imprevedibilità" che dovrebbe legittimare il prelievo.

Sembrerebbero, piuttosto, voci introdotte per garantire maggiore flessibilità al bilancio rispetto ad esigenze di spesa che di fatto si ripropongono ogni anno (quali i ripiani delle perdite emergenti o effettive del SSR) e che richiedono variazioni da effettuare anche oltre il termine del 30 novembre, come appunto consentito dal d.lgs. n. 118/2011 per i prelievi dai fondi di riserva.

Questo assunto trova conferma nell'analisi condotta dalla Sezione sui numerosi movimenti contabili (in entrata e in uscita) che hanno interessato il Fondo nel corso dell'esercizio, da cui emergono prelievi effettuati per finanziare spese non solo diverse da quelle elencate nell'allegato, ma addirittura già previste a bilancio con una diversa copertura, circostanza questa che ne esclude del tutto l'imprevedibilità.

Per alcuni movimenti, coinvolti in complesse variazioni di bilancio, non è stato poi nemmeno possibile individuare con esattezza né la provenienza delle entrate che hanno alimentato il Fondo né la destinazione delle spese prelevate, a discapito del principio di trasparenza del bilancio.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate, si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate sopra descritte e, in particolare, a:

- predisporre “*l'elenco delle spese finanziabili con il fondo per le spese impreviste*” allegato alla legge di approvazione del bilancio in coerenza con la funzione dell'istituto diretto a fornire copertura a spese connotate da imprevedibilità;
- predisporre una adeguata programmazione delle spese che eviti l'utilizzo del Fondo per sopperire a difetti di copertura di spese già previste dal bilancio, riservandone l'impiego per finanziare spese effettivamente non previste né prevedibili;
- dare evidenza, nell'ambito delle variazioni di bilancio, ai movimenti che interessano il Fondo sia in entrata che in uscita in modo da consentire sempre la verifica del suo corretto impiego.

Capitolo IV - La gestione finanziaria 2021

Il quadro di insieme - i risultati finali

La proposta di legge recante il “Rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2021” è stata approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 1 del 10 maggio 2022 e di seguito trasmessa a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per gli adempimenti relativi al giudizio di parificazione di cui all’art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012.

Il progetto di legge si compone di 13 articoli ove sono esposti i risultati contabili dell’esercizio 2021 e riporta in allegato gli schemi di bilancio redatti secondo i modelli ministeriali, oltre alla relazione sulla gestione.

Nel complesso, al termine della gestione 2021 si sono registrati accertamenti per 12.248,86 milioni e riscossioni di competenza per 10.869,28 milioni. Gli impegni sono risultati pari a 12.034,83 milioni e i pagamenti di competenza a 9.851,55 milioni. La gestione di competenza presenta, pertanto, una differenza tra accertamenti ed impegni positiva per 214,03 milioni.

Anche la gestione dei residui segna un risultato positivo, pari a 30,43 milioni e dato dalla differenza tra i minori residui passivi (-140,13 milioni) e i minori residui attivi (-109,70 milioni) realizzatasi alla chiusura dell’esercizio per effetto di riscossioni, riaccertamenti e cancellazioni. Al termine dell’esercizio, i residui attivi conservati nel conto del bilancio sono pari a 4.073,05 milioni, mentre i residui passivi ammontano a 4.920,28 milioni.

Per quanto concerne la gestione di cassa, rispetto ad un fondo cassa iniziale di 1.168,84 milioni si sono registrate riscossioni complessive per 12.003,37 milioni e pagamenti per 11.548,69 milioni. Il fondo cassa alla chiusura della gestione risulta, pertanto, pari a 1.623,53 milioni.

Il risultato di amministrazione dell’esercizio 2021, che riassume in maniera sintetica la situazione finanziaria dell’ente, presenta un saldo contabile positivo di 346,08 milioni, dato dal fondo cassa finale aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi, al netto del fondo pluriennale vincolato.

Tuttavia, la necessità di ripristinare le quote vincolate e accantonate, pari complessivamente a 1.872,64 milioni, porta a determinare il risultato di amministrazione effettivo (cd. sostanziale) negativo per 1.526,56 milioni. Quest’ultimo disavanzo deriva per 900,29 milioni dal debito autorizzato e non contratto, per 67 milioni dal riaccertamento straordinario dei residui e per 559,27 milioni dalla costituzione del fondo anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013.

Le entrate e le spese di competenza

La gestione finanziaria dell'esercizio 2021, sia sul fronte delle entrate che sul fronte delle spese, rimane ancora parzialmente condizionata dalla pandemia da Covid-19 e dalla legislazione di emergenza che ha cercato di contenerne gli effetti sia sul piano sanitario che sul piano economico.

Rispetto al precedente esercizio, tuttavia, risulta migliorata la capacità di accertamento e di riscossione dei principali tributi regionali che ha potuto contare su una sia pur parziale ripresa delle attività economiche e sull'attenuazione delle limitazioni al prelievo fiscale disposte nel 2020.

Nondimeno la Regione ha continuato a ricevere trasferimenti statali (c.d. fondi Covid) da destinare alle categorie produttive più colpite dalla crisi e agli enti del Servizio sanitario regionale per far fronte ai maggiori costi determinati della crisi sanitaria.

Al netto dei servizi per conto terzi e partite di giro (pari a 1.343,50 milioni), le entrate totali dell'esercizio 2021 registrano accertamenti per 10.905,36 milioni che segnano, comunque, un incremento rispetto ai corrispondenti valori dei precedenti esercizi finanziari (+3 per cento rispetto al 2020 e +5,96 per cento rispetto al 2019).

Le riscossioni, pari a 9.534,05 milioni, seguono l'andamento degli accertamenti determinando per l'esercizio 2021 una capacità di realizzazione dell'87,42 per cento.

Le entrate del titolo I, che comprendono le entrate tributarie e perequative, a fronte di previsioni definitive di 9.459,66 milioni, registrano accertamenti per 8.935,39 milioni (+2,4 per cento rispetto al 2020 e +1,4 per cento rispetto al 2019) e costituiscono il 72,94 per cento delle entrate totali. Le riscossioni sono di 8.063,53 milioni.

Con riferimento ai due perimetri del bilancio regionale, la componente sanitaria presenta un andamento crescente nell'ultimo triennio sia in termini di accertamenti (+3 per cento sul 2019 e +1,07 per cento sul 2020) che di riscossioni (+4,42 per cento sul 2019 e +2,15 per cento sul 2020), mentre la componente ordinaria, quantunque in recupero sui dati dell'esercizio 2020 (particolarmente condizionato dagli effetti della legislazione di emergenza conseguente alla pandemia) non raggiunge ancora i valori del 2019, con accertamenti ridotti del 5,82 per cento, a conferma di una solo parziale ripresa dei risultati precedenti alla crisi.

I valori sopra esposti sono naturalmente influenzati dalle dinamiche dei principali tributi. Si segnala, in particolare, una ripresa del gettito IRAP dopo la temporanea sospensione del prelievo fiscale che ne aveva condizionato le sorti nel 2020 e che, quantunque ancora inferiore al dato di due esercizi precedenti, ha consentito alla Regione di non dover usufruire di trasferimenti statali a compensazione delle minori entrate, come accaduto nell'anno della pandemia.

Anche nel 2021 vi è stato un rilevante incremento dei trasferimenti correnti del titolo II, accertati per 1.403,95 milioni e aumentati del 24,66 per cento rispetto al 2020 e del 92,42 rispetto al 2019, che ha compensato la riduzione delle entrate tributarie del titolo I e quelle degli altri titoli. Incidono sul dato, in particolare, i contributi straordinari assegnati dallo Stato per fronteggiare l'emergenza sanitaria, pari a 457,86 milioni, di cui 201,21 afferenti al perimetro

ordinario e 246,17 relativi al perimetro sanitario del bilancio e specificamente destinati al finanziamento delle maggiori spese a carico del Servizio sanitario regionale.

In calo rispetto al valore del precedente esercizio sono invece le entrate in conto capitale del titolo IV dove gli accertamenti di 247,55 milioni sono quasi dimezzati (-46 per cento), risentendo in particolare del crollo dei trasferimenti per gli investimenti in sanità (-85,86 per cento). Le riscossioni di competenza di 92,69 milioni si sono ridotte di circa un quarto (-24,15 per cento), anch'esse condizionate dalla scarsissima percentuale di incasso della quota "sanitaria" (5,55 per cento) che porta la velocità di riscossione complessiva al 37,44 per cento.

Le entrate degli altri titoli riportano i seguenti valori:

- titolo III delle "entrate extratributarie" con accertamenti per 145,85 milioni e riscossioni per 115,14 milioni;
- titolo IV "entrate in conto capitale" con accertamenti per 247,55 milioni e riscossioni per 92,69 milioni;
- titolo V "riduzione delle attività finanziarie" con accertamenti per 14,67 milioni e riscossioni per 13,21 milioni;
- titolo VI "accensione prestiti" con accertamenti e riscossioni per 157,95 milioni.

Dal lato delle uscite, la spesa complessiva, al netto delle poste del conto terzi, ha registrato impegni per 10.691,31 milioni, con un incremento complessivo rispetto all'esercizio precedente del 3,6 per cento (10.319,09 milioni) che interessa, in diversa misura, sia la spesa corrente che la spesa in conto capitale. Gli impegni imputati agli esercizi successivi, rappresentati dal fondo pluriennale vincolato, sono pari a 430,22 milioni.

Le spese impegnate sono riconducibili in netta prevalenza alla parte corrente del bilancio del titolo I, con 9.964,33 milioni, mentre minore incidenza sul totale assumono le spese in conto capitale del titolo II, con impegni per 605,27 milioni. In via residuale, si registrano spese per incremento di attività finanziarie per 18 milioni e spese per rimborso prestiti per 103,71 milioni.

Prendendo in considerazione la ripartizione tra conto ordinario e conto sanitario, si nota che, analogamente agli anni precedenti, la parte maggiore della spesa rientra nel perimetro sanitario, con un'incidenza di circa l'80 per cento sul complesso degli impegni.

Per quanto riguarda, nello specifico, la spesa corrente, nell'esercizio in esame si registra un incremento degli impegni pari a 9.964,33 milioni (5,2 per cento).

In particolare, per spese correnti ordinarie, gli impegni aumentano di 186,38 milioni (+12 per cento) sul valore del 2020; per le spese correnti sanitarie gli impegni aumentano di 306,61 milioni (+ 3,9 per cento).

Questi incrementi risentono inevitabilmente dei maggiori costi sostenuti dalla Regione per far fronte alla crisi sanitaria ed economica prodotta dalla pandemia, in parte finanziati da trasferimenti straordinari statali.

In ordine alla spesa corrente ordinaria, a fronte di trasferimenti vincolati per 84,04 milioni (al netto degli ulteriori contributi a compensazione del calo del gettito fiscale) e quasi interamente riscossi, si registrano impegni per 56,32 milioni e pagamenti per 118,26 milioni.

In ordine alla spesa corrente sanitaria, a fronte di contributi straordinari per 457,86 milioni accertati in entrata e riscossi a fine esercizio (eccezion fatta per i 105,43 milioni del contributo destinato all'assistenza territoriale e ospedaliera di cui agli artt. 1 e 2 del decreto-legge n. 34/2020) si registrano impegni per 395,29 milioni e pagamenti per 103,73 milioni.

La spesa in conto capitale mostra, invece, una diminuzione degli impegni, che da 718,19 milioni passano a 605,27 milioni, registrando un calo di circa il 16 per cento rispetto al 2020. Tale contrazione è rilevabile soprattutto a livello del perimetro sanitario, i cui impegni si riducono di un terzo rispetto al valore del 2020. I pagamenti in conto capitale del perimetro sanitario, in particolare, mostrano un'incidenza sugli impegni del 5,5 per cento, che è la più bassa di tutti i titoli e costituisce una delle principali criticità dell'intera gestione finanziaria regionale.

Le spese per servizi in conto terzi nell'esercizio 2021 si definiscono, in termini di impegni, in 1.343,50 milioni, a cui corrisponde un ammontare di liquidazioni pari a 819,88 milioni. Rispetto alla correlata entrata accertata (1.343,53 milioni) si registra un disallineamento di 0,03 milioni imputabile alla reiscrizione in bilancio di residui perenti, di cui si darà conto nel capitolo di questo referto relativo agli equilibri di bilancio. L'esame delle poste contabili ivi iscritte ha rilevato la presenza di spese generiche ancora di rilevante ammontare.

La gestione dei residui

Dalla gestione dei residui, ovverosia dall'attività di riscossione e pagamento nonché di riaccertamento di residui corrispondenti ad accertamenti o impegni effettuati in esercizi pregressi, sono risultati da riportare residui attivi per 2.693,46 milioni e residui passivi per 2.736,99 milioni. Dalla gestione di competenza sono stati prodotti, viceversa, residui attivi per 1.379,59 milioni e residui passivi per 2.199,28 milioni.

I residui mantenuti nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio 2021, all'esito delle due gestioni, ammontano, pertanto, a 4.073,05 milioni di residui attivi e a 4.936,27 milioni di residui passivi.

Il risultato della gestione dei residui, calcolato come differenza tra il saldo delle variazioni delle posizioni attive (-140,13 milioni) e il saldo delle variazioni delle posizioni passive pregresse (-109,70 milioni) è di 30,43 milioni e concorre con il saldo della gestione di competenza a definire il risultato di amministrazione dell'esercizio attestato dal rendiconto.

Le operazioni di riaccertamento ordinario eseguite a fine esercizio per la verifica della sussistenza e dell'attuale esigibilità degli accertamenti e degli impegni, in applicazione del principio della competenza potenziata hanno determinato:

- sul fronte delle entrate, cancellazioni per 138,88 milioni e reimputazioni ad esercizi successivi per 299,62 milioni;

- sul fronte delle spese, cancellazioni per 180,68 milioni e reimputazioni per 578,13 milioni.

Queste ultime riguardano prevalentemente impegni per spese in conto capitale (373,52 milioni), molte della quali già ugualmente oggetto di identica reimputazione nei riaccertamenti dei passati esercizi.

I residui attivi finali, pari a 4.073,05 milioni, registrano un incremento di 135,79 milioni (3,45 per cento) sul valore del precedente esercizio, ponendo fine alla tendenza alla riduzione riscontrata costantemente nell'ultimo quinquennio. Concorre a determinare questo risultato anche la ridotta capacità di riscossione in conto residui, in difetto di 502,40 milioni (-30,70 per cento) rispetto al 2020 con un indice che passa dal 39 al 28 per cento.

La gestione residui riesce ad assicurare tuttavia un più elevato indice di smaltimento dei residui iniziali, pari al 68,41 per cento, soprattutto per effetto delle variazioni che registrano un saldo tra maggiori e minori entrate, negativo di 109,70 milioni.

Sotto questo profilo la gestione dei residui attivi presenta un andamento differenziato con riferimento ai due perimetri del bilancio regionale. Nel perimetro ordinario si rileva una riduzione dei residui da residui, e di contro, un significativo incremento dei residui di competenza a dimostrazione di una ridotta capacità di riscossione nell'esercizio, che si manifesta prevalentemente per le entrate dei titoli I, II e IV. Nel perimetro sanitario si osserva, invece, un aumento dei residui da residui e una quasi equivalente riduzione dei residui di competenza.

Ammontano, invece, a 707,78 milioni i residui attivi anteriori al quinquennio tra i quali si possono rinvenire posizioni risalenti al 2000 e al 2001 derivanti da accertamenti di entrate in conto capitale del titolo IV.

I residui passivi finali di 4.920,28 milioni registrano un incremento di 346,02 milioni (7,56 per cento) sul valore del precedente esercizio, interrompendo anche sul lato delle spese, la progressiva riduzione che era stata registrata negli ultimi anni. Decisivi, in tal senso, appaiono i pagamenti in conto residui dell'esercizio che, con 1.697,14 milioni, subiscono un calo rispetto al valore del precedente esercizio di 773,57 milioni (-31,31 per cento), con un indice che passa dal 51,43 per cento al 37,10 per cento.

La gestione residui riesce ad assicurare tuttavia un più elevato indice di smaltimento dei residui iniziali, pari al 59,83 per cento, soprattutto per effetto delle variazioni che registrano minori spese per 140,13 milioni. L'accumulo maggiore è imputabile ai residui passivi della gestione sanitaria.

Si evidenzia, in particolare, che la capacità di pagamento in conto residui delle spese in conto capitale del Titolo II rimane di poco superiore al 15 per cento, ulteriore sintomo della lentezza che contraddistingue la gestione degli investimenti nel panorama regionale che

conferma del resto la tendenza della Regione a trattenere risorse destinate ai trasferimenti ad altri enti ed in particolare a quelli del Servizio sanitario regionale.

Ammontano, invece, a 809,39 milioni i residui passivi anteriori al quinquennio, la maggior parte dei quali afferenti ad impegni per spese in conto capitale del titolo II (431,94 milioni).

Nel corso dell'esercizio 2021 sono stati reiscritti a bilancio residui perenti per 6,81 milioni e cancellati per 4,92 milioni. L'ammontare complessivo dei perenti, a seguito delle predette operazioni, è passato da 85,64 milioni del 2020 a 73,91 milioni a chiusura dell'esercizio 2021, trovando congrua copertura nel relativo fondo accantonato nel Risultato di amministrazione per 61,59 milioni.

I debiti fuori bilancio

Nel corso dell'esercizio 2021 la Regione ha riconosciuto debiti fuori bilancio per complessivi euro 618.014,81, di cui 149.068,61 con legge regionale e 468.946,20 con deliberazione di Giunta, come consentito nei casi in cui le risorse finanziarie necessarie al pagamento delle somme poste a carico dell'ente siano state preventivamente accantonate nel fondo rischi per contenzioso all'interno del bilancio di previsione.

Per i debiti riconosciuti dal Consiglio, la Sezione ha già manifestato dubbi sulla copertura fornita dal fondo di riserva per le spese impreviste rispetto ad una sentenza a carico della Regione nell'ambito del contenzioso sul *payback*, che non sembra presentare requisiti dell'imprevedibilità. Si tratta, infatti, dell'esito di una causa instaurata dal 2012 dove il rischio di soccombenza avrebbe dovuto essere garantito mediante apposito accantonamento nel Fondo contenzioso.

Capitolo V - La gestione di cassa

Alla chiusura dell'esercizio finanziario 2021, la gestione di cassa presenta un risultato positivo di 1.623,53 milioni, in aumento rispetto all'esercizio 2020 (1.168,85 milioni). Più in generale, i valori delle risultanze di cassa hanno subito dal 2015 un incremento esponenziale, soprattutto a partire dall'esercizio 2019, arrivando a superare il miliardo nel 2020 e nel 2021.

Negli ultimi esercizi esaminati, e pertanto anche nel 2021, è sempre la gestione di competenza a registrare un saldo positivo, mitigato solo in parte da quello negativo della gestione residui. Tale risultato complessivo è diretta conseguenza della consolidata prassi regionale di far slittare i pagamenti di somme impegnate nell'esercizio di competenza ad anni successivi, tramite liquidazioni in conto residui, a fronte di risorse incassate nell'esercizio.

Un simile *modus operandi* comporta un evidente beneficio di cassa, inteso come differenza tra riscossioni e pagamenti, che nel 2021 si definisce in 454,68 milioni. Vantaggio riconducibile, in prevalenza, ad entrate ordinarie e sanitarie di natura vincolata rimosse anche per elevati importi che, tuttavia, non trovano analogo corrispettivo dal lato dei pagamenti.

In particolare, con riferimento al perimetro sanitario, circa la metà delle riscossioni di entrate con vincolo di destinazione non viene erogata ai beneficiari finali, ma permane nella cassa regionale influenzando positivamente il saldo al termine dell'esercizio. Nell'esercizio 2021, rispetto a tipologie di mancate liquidazioni già riscontrate in precedenti esercizi finanziari, si aggiungono quelle derivanti da trasferimenti statali destinati, a vario titolo, al contrasto dell'emergenza epidemiologica da Covid 19, che comportano un favore di cassa pari almeno a 240 milioni in termini di competenza. Un'incidenza significativa sul saldo di cassa è data altresì dalla riscossione, per 137,8 milioni, di entrate derivanti dalla contrazione di nuovi mutui destinati ad investimenti nel comparto ordinario e sanitario, a cui non hanno fatto seguito analoghe liquidazioni nell'esercizio, in quanto correlate alla logica del contributo a rendicontazione al termine dei lavori eseguiti.

Questo, e più in generale il fenomeno dei mancati trasferimenti al comparto sanitario, presenta delle evidenti anomalie soprattutto se posto in relazione con la crisi di liquidità in cui versano proprio gli enti del servizio sanitario.

Lo sfasamento temporale tra il momento dell'acquisizione delle risorse da parte della Regione e quello dell'effettiva erogazione agli enti sanitari comporta, infatti, per questi ultimi la necessità, per far fronte ai propri obblighi di liquidità, di dover richiedere anticipazioni al Tesoriere, gravando così i bilanci di ulteriori oneri derivanti dal pagamento delle quote di interessi. Anticipazioni di cassa che, al contrario, la Regione da qualche esercizio finanziario non autorizza a livello di stanziamento nel bilancio, forte delle significative scorte liquide che trattiene nelle proprie casse.

La procedura adottata dalla Regione, peraltro, è frutto di una propria peculiare interpretazione delle disposizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 ed all'art. 3 del d.l. n. 35/2013 secondo cui le liquidazioni in conto residui concorrono alla determinazione delle quote di trasferimento agli enti del fondo sanitario, pari ad almeno il 95 per cento entro la fine dell'esercizio ed al 100 per cento entro il 31 marzo dell'anno successivo. Tale deviazione dal

disposto normativo si collega alla formazione, nel bilancio regionale toscano, di residui passivi correlati al fondo sanitario; fenomeno quest'ultimo non effettivamente previsto dalla normativa inerente alla gestione del fondo sanitario di cui al citato art. 20 e possibile solo grazie all'espedito dell'impegno cd. tecnico che permette all'amministrazione regionale di impegnare genericamente tutto il fondo sanitario, come appunto richiesto dalla legge, provvedendo successivamente, al momento della liquidazione, all'individuazione dei beneficiari e delle quote a loro assegnate.

Tale prassi è stata sempre fortemente stigmatizzata dalla Sezione in quanto, oltre alle duplici e contrastanti ripercussioni sui bilanci regionali e degli enti sanitari, genera conseguenze anche in ordine all'affidabilità stessa dei bilanci degli enti sanitari, che scontano un difetto di conciliazione con quelli regionali a seguito di una distorsione tra le registrazioni contabili dei rispettivi bilanci, anche frutto del costante ed elevato ritardo registrato nell'approvazione proprio dei bilanci sanitari rispetto alla relativa scadenza di legge.

La gestione della cassa appare strettamente connessa con la capacità della Regione di pagare i propri fornitori entro i termini previsti dall'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013, mediante il calcolo di un apposito indice di tempestività dei pagamenti.

I dati esaminati con riferimento alla Regione Toscana evidenziano un andamento stabile dell'indicatore (considerando sia la gestione ordinaria che quella sanitaria), che si assesta nel 2021 a 26,92 giorni di anticipo con cui vengono pagate le fatture rispetto alla loro data di scadenza. L'importo delle liquidazioni eseguite dopo la scadenza dei termini nel 2021 è pari a 26,3 milioni, in miglioramento rispetto ai 33,23 milioni del 2020 ed ai 48,5 milioni del 2019.

Diverso il discorso per quanto concerne il comparto sanitario, per le conseguenze delle citate dinamiche concernenti i ritardi nelle erogazioni di liquidità da parte della Regione. Il relativo indicatore della tempestività dei pagamenti degli enti sanitari si presenta, infatti, maggiormente critico e pari, a livello aggregato, a 2,3 giorni di ritardo rispetto alla scadenza delle fatture.

È tuttavia opportuno rilevare che l'indicatore in esame presenta una serie di anomalie, soprattutto riferite alle modalità di calcolo. L'utilizzo della media ponderata per l'importo della fattura induce l'ente a pagare in anticipo le fatture di ammontare maggiore, procrastinando quelle di importo minore; di conseguenza, l'indicatore risulta parziale in quanto non considera l'insieme di debiti commerciali non ancora pagati anche se scaduti. Tale aspetto diventa dirimente se correlato agli obiettivi del PNRR relativi alla riforma "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie", la quale pone particolare attenzione alla programmazione dei pagamenti ed alla parità di trattamento dei fornitori, atteso che eventuali dinamiche che favoriscano prioritariamente il pagamento di fatture di importo più elevato, come nel caso della Regione Toscana, potrebbero incidere sulla scelta dell'indicatore valido per il monitoraggio della riforma.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate sopra descritte e, in particolare, a:

- predisporre un programma dei flussi di cassa che consenta di provvedere ai pagamenti con la dovuta tempestività evitando una eccessiva giacenza di cassa non utilizzata;
- superare l'attuale sistema di ripartizione ed erogazione del FSR che non consente di imputare completamente i pagamenti effettuati in corso di esercizio a favore degli enti del SSR al Fondo di competenza, impedendo la verifica del suo corretto e completo impiego;
- rivedere, sulla base di una attenta ricognizione dei rispettivi fabbisogni finanziari, l'attuale sistema di erogazioni alle aziende e agli altri enti a valere sul FSR o su risorse proprie regionali, in modo da evitare che anticipazioni per gli investimenti finanziati, in attesa del rimborso a rendicontazione, comportino squilibri di cassa;
- modulare l'assunzione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti sanitari in base alla pianificazione delle aziende e ad un attendibile cronoprogramma dei lavori che eviti l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale.

Capitolo VI - Il risultato di amministrazione e gli equilibri di bilancio

La gestione finanziaria dell'esercizio 2021 ha rispettato gli equilibri di bilancio previsti dal d.lgs. n. 118/2011 sia in fase di previsione che in fase di rendiconto dove, in particolare, si richiede di conseguire, oltre ad un risultato non negativo della gestione di competenza, anche un "equilibrio complessivo" che esprime la capacità dell'ente di dare copertura integrale agli impegni dell'esercizio e al disavanzo (sostanziale) di amministrazione comprensivo dei vincoli e degli accantonamenti.

A fronte di un risultato di competenza pari a 580,4 milioni, l'equilibrio complessivo della gestione risultante dal rendiconto regionale è pari a 156,9 milioni, pertanto ampiamente positivo, sebbene in riduzione rispetto ai dati registrati nei precedenti esercizi.

All'interno di tale valore ammonta a 161,9 milioni il saldo di parte corrente che compensa quello negativo di parte capitale e che risulta destinato, per 72,15 milioni, alla copertura degli investimenti pluriennali.

Si ricorda, al riguardo, che il margine positivo della gestione corrente è rivolto prevalentemente alla copertura del disavanzo di amministrazione da debito autorizzato e non contratto, a discapito del finanziamento di spesa d'investimento a cui, invece, dovrebbe essere preordinato.

Oltre agli equilibri di competenza, la Regione ha conseguito altresì l'equilibrio della gestione di cassa, che, al termine dell'esercizio, registra un saldo positivo 1.623,53 milioni corrispondente al fondo cassa finale.

Si tratta di un importo di entità tale che, se da un lato sottrae la Regione da rischi di carenza di liquidità, dall'altro denota la difficoltà della stessa a garantire il tempestivo impiego delle risorse pubbliche e, in particolare, dei trasferimenti ai beneficiari finali.

Per effetto degli equilibri sopra descritti, il rendiconto dell'esercizio 2021 registra un risultato di amministrazione che, al netto delle quote accantonate e vincolate (c.d. risultato formale), ammonta a 346,08 milioni e migliora il saldo positivo conseguito per la prima volta nel precedente esercizio per 97,17 milioni.

Il risultato che considera le quote accantonate e vincolate da finanziare, peraltro per un ingente ammontare (c.d. risultato sostanziale) registra, invece, un disavanzo di 1.526,56 milioni in costante e progressiva riduzione rispetto ai valori degli anni passati.

Per meglio comprendere la reale dimensione di tale disavanzo e le relative dinamiche di recupero, appare necessario analizzarne le diverse componenti.

Lo stesso risulta, infatti, costituito:

- per 900,29 milioni da debito autorizzato e non contratto;
- per 67 milioni da disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui;
- per 559,26 milioni dalla costituzione del fondo anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013.

Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto costituisce, come sopra evidenziato, la parte principale del disavanzo, originato da autorizzazioni di mutui o altri contratti di finanziamento fatti in passato cui non è seguita l'effettiva stipulazione, in presenza di sufficienti risorse di cassa per pagare le spese impegnate.

Questa Sezione, nelle relazioni allegate ai giudizi di parificazione dei precedenti rendiconti, ha più volte criticato l'eccessivo utilizzo che di tale istituto ha fatto l'Ente regionale, per importi che andavano ben oltre la capacità di riassorbimento in corso di gestione, così da rinviare ad esercizi futuri l'effettivo recupero del disavanzo generato.

Anche nell'esercizio in esame la Regione ha proseguito nel recupero di questo disavanzo, passato dai 1.022,01 milioni del 2020 a 900,29 milioni del 2021.

Il disavanzo determinato dal riaccertamento straordinario dei residui, operazione propedeutica all'avvio del nuovo ordinamento contabile armonizzato, e quantificato inizialmente in 87,39 milioni, è stato progressivamente finanziato, annualmente, mediante risorse di bilancio, assestandosi al termine del 2021 a circa 67 milioni.

Infine, il disavanzo originato dall'obbligo di restituzione dell'anticipazione di liquidità accordata alla Regione ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 35/2013 si è portato a 559,26 milioni per effetto della rata pagata nell'esercizio, pari a 17,63 milioni.

La Sezione ha appurato, al riguardo, che l'iscrizione del fondo in entrata, compensato da uno stanziamento di pari importo in spesa, oltre alla quota del disavanzo da ripianare, non ha comportato l'ampliamento della capacità di spesa dell'ente o la riduzione del disavanzo da ripianare che avrebbero comportato una violazione del principio di equilibrio di bilancio.

Nel complesso, il miglioramento del risultato di amministrazione sostanziale registrato negli ultimi esercizi deve essere, comunque, rivalutato alla luce della corretta determinazione dei fondi in esso accantonati e vincolati, come analizzati di seguito.

I fondi accantonati e vincolati del risultato di amministrazione concorrono a definirne, in caso di valore positivo, la parte a disposizione per nuove spese o, in caso di disavanzo, la quota da finanziare con nuove entrate.

La parte accantonata ammonta a 1.242,46 milioni e comprende il Fondo crediti di dubbia esigibilità FCDE (576,09 milioni), il Fondo residui perenti (61,59 milioni), il Fondo contenzioso (17,05 milioni), il Fondo per la restituzione dell'anticipazione di liquidità (559,26 milioni) e il Fondo perdite società partecipate (22,96 milioni), oltre ad altri fondi la cui costituzione è rimessa a scelte dell'ente, come i fondi di garanzia per le fidejussioni (5,51 milioni).

La parte vincolata è pari a 630,18 milioni e comprende quote vincolate per legge (99,5 milioni), quote vincolate per trasferimenti (462,29 milioni) e quote con vincoli attribuiti dall'ente (11,17 milioni), a cui si aggiungono altre quote vincolate (56,58 milioni) che comprendono i vincoli sulle entrate del perimetro sanitario.

Nel dettaglio, la parte accantonata registra un incremento di 81,7 milioni (pari al 7 per cento) rispetto al corrispondente valore del 2020, determinato essenzialmente dall'ampliamento del FCDE di oltre 97 milioni (+20 per cento) per la necessità di dare

copertura alle mancate riscossioni sui ruoli coattivi del recupero della tassa automobilistica. Registrano incrementi anche il Fondo contenzioso, quasi triplicato, e il fondo perdite società partecipate, di poco più di 2 milioni, che compensano le riduzioni realizzate sugli altri fondi.

Anche la parte vincolata evidenzia un incremento di 24,93 milioni, in ragione soprattutto dell'aumento dei vincoli da trasferimenti di 36,91 milioni. Tra questi ultimi sono compresi anche i Fondi Covid per 62,9 milioni che, incassati dallo Stato a dicembre 2021, la Regione non è riuscita ad impegnare entro la fine dell'esercizio, oltre 9,35 milioni corrispondenti a risorse PNRR relative al progetto afferente alla riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica.

Meritano qualche considerazione le quote vincolate afferenti alla gestione sanitaria del bilancio regionale comprese nella voce residuale "altri vincoli" per 56,58 milioni, in riduzione di 8,68 milioni rispetto al precedente esercizio.

La formazione di quote vincolate di avanzo "sanitario" dovrebbe essere preclusa dalla disciplina dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, che impone l'integrale accertamento ed impegno delle entrate e delle spese del perimetro sanitario, in deroga al principio della competenza potenziata.

Per adempiere formalmente al predetto obbligo, la Regione, secondo una prassi consolidata, suole assumere impegni generici anche in assenza di un programma di spesa e di una obbligazione giuridicamente perfezionata. Questi impegni, divenuti residui passivi "tecnici", sono eliminati nell'esercizio successivo determinando una economia di spesa rispetto alla quale la Regione appone un vincolo al risultato di amministrazione per mantenere la destinazione della corrispettiva entrata alla spesa sanitaria.

Questa prassi, come più volte osservato da questa Sezione, non appare conforme alla disciplina del citato art. 20 la cui finalità è proprio quella di evitare che entrate sanitarie confluiscono nell'avanzo di amministrazione regionale, perdendo la destinazione originaria o comunque, quando vincolate come nel caso in esame, siano coinvolte nei limiti applicativi del risultato di amministrazione.

Alcune considerazioni specifiche devono essere effettuate altresì in merito al fondo contenzioso, il cui valore è pari a euro 17.045.951,38, e le cui modalità di determinazione da parte della Regione continuano a presentare profili di criticità.

Tenendo conto anche degli stanziamenti effettuati nel bilancio di previsione, il fondo contenzioso sembra essere complessivamente adeguato alla copertura delle passività potenziali cui la Regione, in base ai dati forniti e alle considerazioni effettuate, si dovrebbe trovare a dover fronteggiare nel prossimo futuro.

Tuttavia, si riscontrano ancora alcune problematiche.

In primo luogo, solo in parte e in via generica è stata motivata la notevole differenza tra il valore complessivo delle cause, da un lato, e il valore del congruo accantonamento, dall'altro. Differenza che, laddove non fosse effettivamente giustificata, potrebbe determinare un sottodimensionamento del fondo.

Non completamente soddisfacenti risultano poi le motivazioni che, in applicazione di quanto disposto dal principio contabile, hanno condotto alla ripartizione dell'accantonamento al fondo su più esercizi, alcuni dei quali ricadenti addirittura oltre l'orizzonte temporale compreso nel bilancio di previsione. Infatti, per una parte del contenzioso tali motivazioni non sono state fornite, e ciò impedisce la verifica della sussistenza dei presupposti che consentono il rinvio al futuro degli oneri collegati al contenzioso in essere.

Il Fondo pluriennale vincolato (FPV), ossia il saldo che esprime la misura delle entrate accertate e destinate a dare copertura a impegni imputati in esercizi successivi, si attesta a 430,22 milioni, in linea con il valore del precedente esercizio.

Lo stesso recepisce i risultati delle operazioni di riaccertamento dei residui, che registrano reimputazioni di poste attive per 299,62 milioni e di poste passive per 578,13 milioni.

Le analisi effettuate dalla Sezione hanno confermato l'esistenza, anche per l'esercizio in esame, di reiterate reimputazioni di impegni relativi soprattutto a spese di investimento continuamente rinviate, che denotano diverse problematiche nella programmazione e nella gestione regionale degli investimenti.

In conclusione, nel quadro di una gestione che ha comunque assicurato il rispetto degli equilibri di bilancio, la Regione ha proseguito il percorso di progressiva riduzione del disavanzo, attestato dal risultato di amministrazione riportato dal rendiconto con i relativi accantonamenti e vincoli, i quali appaiono congrui, pur presentando criticità in ordine alla loro corretta costituzione.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate, si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate sopra descritte e, in particolare, a:

- procedere al corretto e completo accantonamento del Fondo contenzioso in conformità ai criteri stabiliti dai principi contabili ed alle determinazioni di questa Sezione;
- adottare una programmazione delle spese sanitarie che consenta di evitare, o almeno di contenere al massimo, la formazione di economie con conseguente liberazione di risorse del Fondo sanitario regionale da vincolare nell'avanzo sanitario;
- adottare una programmazione degli investimenti che consenta di evitare reiterate imputazioni di impegni ad esercizi successivi con conseguente alimentazione del Fondo pluriennale vincolato.

Capitolo VII - La gestione dei fondi Covid 19

Anche nel 2021, a seguito del protrarsi dell'emergenza sanitaria, le Regioni, così come gli enti locali, sono state destinatarie di una serie di trasferimenti straordinari di risorse da parte dello Stato, da impiegare per fronteggiare gli effetti della pandemia da Covid 19 sia in ambito economico-sociale sia in ambito sanitario.

La Sezione ha ritenuto di dover porre l'attenzione sulla gestione di queste particolari risorse c.d. "fondi Covid" effettuata dalla Regione nell'esercizio in esame.

In assenza di una classificazione preventiva che consentisse di individuarli direttamente dai documenti di rendiconto, la ricognizione dei fondi Covid assegnati alla Toscana è stata effettuata in corso di istruttoria sulla base delle informazioni fornite dalla stessa Regione, che si è comunque impegnata ad effettuarne una successiva perimetrazione all'interno del bilancio.

Dai dati raccolti si registrano accertamenti in entrata per 457,86 milioni (al netto delle spese sanitarie finanziate da fondi europei), di cui 415,23 milioni riscossi a fine esercizio, e impegni in spesa per 395,28 milioni (al netto dei fondi europei) di cui 118,27 milioni (pari al 29,8 per cento) pagati entro fine esercizio.

Così come il saldo tra accertamenti ed impegni (62,6 milioni) ha portato un beneficio in termini di competenza al bilancio regionale (sia pure neutralizzato con l'iscrizione di un corrispondente vincolo nel Risultato di amministrazione) così il ben più consistente saldo positivo tra riscossioni ed pagamenti (296,96 milioni in competenza, che si riduce a 171,31 milioni se si considerano anche i pagamenti in conto residui) ha comportato un beneficio per la cassa regionale, a discapito soprattutto degli enti sanitari che hanno anticipato con le proprie risorse le spese necessarie.

Pur tenendo conto del fatto che parte delle somme costituenti questi fondi sono state trasferite alla cassa regionale in prossimità della chiusura dell'esercizio, si riscontra, comunque, un certo ritardo della Regione nell'assegnazione e nell'erogazione ai beneficiari finali di risorse che, per loro stessa natura, dovrebbero essere impiegate con la massima sollecitudine.

Il fenomeno ha riguardato, sia pure con risvolti differenti, sia i fondi allocati nel perimetro ordinario del bilancio regionale e destinati, in genere, al ristoro delle categorie economiche più colpite dalla crisi, sia i fondi allocati nel perimetro sanitario e diretti alle aziende sanitarie per le azioni di cura della malattia e di contrasto della pandemia.

In particolare, per i fondi "ordinari", a fronte di accertamenti interamente riscossi per 201,21 milioni, sono stati assunti impegni per 138,63 milioni, cui hanno fatto seguito pagamenti entro fine esercizio di soli 29 milioni (4,8 per cento). Di questi ultimi, peraltro, solo 15,6 milioni sono stati effettivamente erogati ai soggetti destinatari (per lo più enti del settore trasporti) mentre la parte rimanente è costituita da trasferimenti a Sviluppo Toscana S.p.a., società partecipata dalla Regione cui è stato affidato il compito di selezionare i beneficiari finali ed erogare le relative somme.

La Regione ha fornito in corso di istruttoria e di controdeduzioni un aggiornamento dello stato di avanzamento delle procedure gestite dalla società, da cui è emerso che, al termine del primo semestre 2022, sono stati erogati ai beneficiari finali 50,71 milioni, compresi i pagamenti in conto residui.

Per i fondi Covid sanitari, agli accertamenti di 256,65 milioni (al netto dei fondi europei) riscossi per 214,02 milioni corrispondono impegni di pari importo (in adempimento dell'obbligo di integrale impegno che caratterizza il perimetro sanitario) e pagamenti a fine esercizio (ossia trasferimenti alle aziende sanitarie) per soli 89,26 milioni.

La Regione, in sede di controdeduzioni, sostiene di aver assolto l'obbligo di trasferimento del Fondo sanitario regionale (FSR) comprensivo dei fondi Covid nella misura del 98,7 per cento delle risorse incassate dalla Stato per cui, a chiusura dell'esercizio 2021, i fondi ancora da trasferire ammonterebbero a 67,4 milioni.

Quanto asserito non trova, tuttavia, conferma nei dati del rendiconto che, al contrario, registrano pagamenti ancora da effettuare sui fondi Covid del perimetro sanitario, in competenza, per 167,4 milioni e comunque con un saldo attivo di cassa di 124,76 milioni.

Si deve rilevare, infatti, che la maggior parte delle assegnazioni e delle conseguenti erogazioni, anziché essere disposte mediante appositi decreti così da mantenerne la tracciabilità in coerenza con la specifica natura e destinazione dei fondi in questione, sono state effettuate con lo stesso sistema adottato per le generiche assegnazioni delle quote del FSR; sistema, peraltro, già affetto da rilevanti criticità (ritardi nella ripartizione della quota finale del FSR, assunzione di impegni generici, pagamenti riferiti a residui passivi corrispondenti a quote di FSR di esercizi pregressi) che, come più volte rilevato da questa Sezione, non consentono di imputare i trasferimenti integralmente al FSR, con la conseguenza che parte di esso (compresi i fondi Covid) non risulta mai erogato entro la fine dell'esercizio.

Tale impostazione, e conseguentemente l'ammontare dei fondi covid ancora da erogare al 31 dicembre 2021 alle aziende sanitarie non possono, peraltro, evitare di esseri posti in relazione con la crisi di liquidità che caratterizza il SSR, considerato che alla medesima data le aziende stesse registravano debiti verso il tesoriere per anticipazioni non restituite a fine esercizio per 197,80 milioni.

La Regione, in sede di controdeduzioni, ha riferito che i fondi Covid sono stati integralmente erogati alle aziende nel mese di maggio 2022.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate, si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate e, in particolare, a:

- predisporre, in accordo con le intenzioni manifestate in sede di controdeduzioni, una corretta e trasparente perimetrazione delle entrate e delle spese riferibili ai fondi Covid che ne consenta una immediata individuazione dai documenti di bilancio e di rendiconto;

- ridurre i tempi di trasferimento dei fondi Covid del perimetro ordinario attraverso una tempestiva predisposizione dei programmi di spesa che consenta l'erogazione delle somme ai beneficiari con l'urgenza richiesta dalla situazione emergenziale;
- adottare appositi e separati decreti di impegno e di assegnazione dei fondi Covid al comparto sanitario, tenendo la loro gestione separata da quella del fondo sanitario indistinto in modo da permetterne la tracciabilità nel tempo;
- superare l'attuale sistema di ripartizione ed erogazione del Fondo sanitario regionale che non consente di imputare completamente i pagamenti effettuati in corso di esercizio a favore degli enti del Servizio sanitario regionale al Fondo di competenza (nel caso di specie ai fondi Covid), impendo la verifica del suo corretto e completo impiego.

Capitolo VIII - L'avvio del PNRR in Regione Toscana

Nel quadro delle iniziative sviluppate dall'Unione europea per fronteggiare le conseguenze economiche e sociali della crisi sanitaria, la principale di esse è rappresentata dal programma Next Generation EU e, al suo interno, dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, il quale trova attuazione attraverso l'adozione di specifici Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), che contengono progetti di investimento e riforme finalizzati principalmente a garantire la transizione ecologica e digitale. Il PNRR italiano è stato approvato con decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021. Va al riguardo precisato che, per finanziare tutti gli investimenti necessari alla strategia del PNRR, l'Italia ne ha integrato le risorse con un Fondo Nazionale Complementare (FNC).

Da una prima ricostruzione effettuata dalla Sezione delle misure del PNRR gestite dalla Regione Toscana alla data del presente referto emerge un impatto finanziario complessivo sul bilancio regionale nel periodo 2021-2026, in termini di trasferimenti, pari a 713,4 milioni, di cui 239,1 milioni riferiti a progetti che hanno già avuto una prima forma di avviamento. Tali importi riguardano le somme per cui sono già previste, ad oggi, movimentazioni in bilancio a seguito dell'adozione di appositi atti amministrativi. Nella ripartizione tra le sei missioni di cui si compone il PNRR, per la Toscana la quota maggiore di risorse è ascrivibile alla Missione 2 "*Rivoluzione verde e transizione ecologica*" e alla Missione 6 "*Salute*" mentre a livello di interventi, l'amministrazione regionale ha individuato 11 progetti, di cui viene fornito il dettaglio nel testo del capitolo.

Del totale delle risorse complessive del PNRR, 75,98 milioni sono afferenti a progetti già "in essere" e ricompresi in precedenti programmazioni o linee di finanziamento. La Direzione "Sanità, Welfare e Coesione sociale" è la sola direzione regionale ad avere progetti, in precedenti linee di programmazione, già finanziati con risorse regionali che sono diventati oggetto di rifinanziamento nell'ambito del PNRR/PNC.

L'esercizio 2021 viene influenzato in modo limitato dai movimenti contabili riferiti a tali progetti, in quanto la maggior parte di essi risulta ancora in fase di avvio al termine dell'esercizio. Nel dettaglio, sul bilancio 2021 sono previsti stanziamenti in entrata e spesa per complessivi 11,4 milioni, di cui 9,3 milioni relativi al progetto sull'efficientamento energetico e sismico per la riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica (M2 C3.2) e 2 milioni riferiti al contributo per il progetto sulla *Task force - Assistenza tecnica* a livello centrale e locale del PNRR (M1 C1 2.2).

Le risorse sono riferite a diverse linee di finanziamento che comprendono, oltre ai citati fondi PNRR e ai fondi attivati dal Piano nazionale complementare, anche quelli propriamente attivati dalla Regione mediante un apposito Fondo Complementare Regionale (FCR).

L'unico progetto avviato nell'esercizio 2021 a valere sulle risorse del PNRR è quello riferito alla Missione 1 "*digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura*", relativo all'istituzione della Cabina di regia ed alla formazione di una *task force* di n. 53 esperti, previsti dall'art. 9 del d.l. n. 80/2021 e dal d.p.c.m. 12 novembre 2021. Per tale progetto sono stati stanziati sul bilancio 2021, sia in entrata che in spesa, circa 2 milioni, che non hanno, tuttavia, trovato traduzione al termine dell'esercizio in effettivi accertamenti ed impegni.

Con riferimento al Fondo complementare, la Regione Toscana ha, al momento, indirizzato le risorse con esso attribuite verso le Missioni 2 e 6. In particolare, i movimenti finanziari sul bilancio 2021 riguardano la Missione 2 e, nello specifico, la riforma afferente a *“Efficientamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica”* con uno stanziamento di 9,3 milioni. Tali entrate sono state accertate e riscosse dalla Regione, ma non impegnate nel corso dell’esercizio. Pertanto, le risorse confluiscono nel risultato di amministrazione 2021, tra i fondi vincolati per lo stesso progetto, determinando un miglioramento di pari importo del risultato regionale e generando un corrispondente beneficio sulla gestione di cassa, a fronte di mancati pagamenti.

Accanto a tali linee di finanziamento, la Regione ha costituito un fondo complementare per l’attuazione di una serie di interventi non destinatari delle risorse PNRR, ma significativi per il raggiungimento degli obiettivi posti dallo stesso, delle cui risorse il fondo costituisce integrazione. Nello specifico, tale fondo complementare va a finanziare, con risorse regionali acquisite tramite indebitamento, la Missione 6 per 20 milioni e la Missione 2 per 4,5 milioni.

Capitolo IX - L'indebitamento regionale

Al termine dell'esercizio 2021 l'indebitamento della Regione conseguente ai mutui e agli altri contratti di finanziamento assunti e in corso di ammortamento risulta pari a 1.968,39 milioni, di cui 1.959,65 con oneri a proprio carico e 8,74 con oneri a carico dello Stato.

L'incremento registrato rispetto al valore del precedente esercizio pari a 56,74 milioni (dato dalla differenza tra il valore delle quote rimborsate sui contratti in ammortamento e il valore dei nuovi contratti di mutuo stipulati nel 2021) ne conferma l'andamento in costante crescita negli ultimi anni.

Risulta rispettato, come confermato dalla legge di approvazione del bilancio di previsione e dalle successive leggi di variazione, il limite previsto dall'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011 che, nonostante una metodologia di calcolo che la Sezione ritiene scorretta e che la Regione si è impegnata ad emendare già dal prossimo esercizio, attesta l'esistenza di un margine positivo per l'indebitamento da contrarre nel 2021 e negli esercizi successivi.

A fronte di previsioni definitive di 176,44 milioni, le entrate accertate per la stipulazione di nuovi mutui nel 2021 sono state di 157,95 milioni di cui, 104 milioni destinati a finanziamenti sanitari.

Prosegue anche nell'esercizio in esame la prassi regionale di assumere mutui in proprio per finanziare spese di investimento degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) che, fino al 2016, erano stati coperti mediante il sistema dei mutui autorizzati e non contratti, con la conseguente produzione di disavanzi di amministrazione.

Peraltro, anche in questi termini, la gestione dell'indebitamento destinato a sostenere le spese sanitarie continua ad evidenziare diversi profili di criticità.

Si deve rilevare, in primo luogo, che quasi mai le risorse affluite alla Regione riescono ad essere interamente destinate alle spese per le quali erano stati originariamente contratti i mutui e attivate le relative linee di investimento, le quali sono spesso dirottate verso altri interventi a seconda dello stato di avanzamento dei lavori. Ciò a dimostrazione di una gestione che denuncia evidenti carenze di programmazione e notevoli difficoltà di realizzazione degli investimenti, come di dirà meglio più avanti.

Si deve, poi, constatare che le medesime risorse incassate all'atto della sottoscrizione del mutuo (o a quello della richiesta se trattasi di mutuo a erogazione multipla) sono trasferite ai beneficiari a distanza di anni, al momento della rendicontazione sullo stato di avanzamento dei lavori, provocando effetti distorsivi nella gestione del bilancio e della cassa regionale.

Il che trova conferma nello squilibrio, registrato dai dati contabili, tra le somme riscosse dai mutui contratti nell'ultimi triennio, pari a complessivi 214,90 milioni, e i pagamenti a favore degli enti del SSR di 14,94 milioni (6,9 per cento).

La procedura dei trasferimenti a rendicontazione, di per sé non illegittima, rischia di assumere, infatti, connotati contrari ad una sana ed efficiente gestione finanziaria delle risorse pubbliche laddove i beneficiari dei contributi siano enti del SSR che versino già in condizioni di precaria liquidità (come è il caso delle aziende sanitarie della Toscana) e che siano costrette

ad anticipare con la propria cassa le spese necessarie all'avvio dei lavori, versando in condizione di anticipazione di tesoreria. Si consideri, in questo senso, che dai primi dati disponibili risulta che 5 aziende sanitarie su 7 hanno usufruito di anticipazioni di tesoreria non restituita a fine esercizio per quasi 200 milioni, a cui si aggiungono ulteriori 90 milioni di Estar.

È vero che la crisi di liquidità delle aziende sanitarie, come sostenuto dalla Regione in sede di controdeduzioni, è determinata principalmente da altre cause che non sono conseguenza diretta della gestione dei flussi legati ai finanziamenti degli investimenti, ma è altrettanto vero che la Regione ha comunque l'onere di assicurare l'equilibrio di cassa delle aziende stesse che, in un sistema a finanza quasi totalmente derivata, dipende comunque da adeguate erogazioni da parte della Regione riferibili all'intero Fondo sanitario regionale (FSR).

È chiaro che, di fronte al flusso di trasferimenti regionali registrato negli ultimi anni, anche l'anticipo delle spese di investimenti in attesa del rimborso a rendicontazione appare difficilmente sostenibile in termini di cassa.

La Sezione prende, quindi, favorevolmente atto dell'impegno dichiarato dalla Regione, sempre in sede di controdeduzioni, per concordare con le aziende una quantificazione dei finanziamenti con relativo cronoprogramma dei relativi impieghi, così da evitare di concentrare la stipula dei mutui sull'annualità nella quale l'indebitamento viene autorizzato e poterla modulare, del tutto o in parte, anche sulle annualità successive, proprio in relazione alle previsioni sulla distribuzione nel tempo dei pagamenti derivanti dagli investimenti finanziati.

La stessa Sezione ribadisce, tuttavia, la necessità che, in ogni caso, alle aziende siano assicurati tempestivamente i trasferimenti dovuti a valere sul FSR o sui finanziamenti regionali in modo che i pagamenti sui lavori finanziati prima del rimborso regionale a rendicontazione non ne pregiudichino, comunque, gli equilibri di cassa.

Le spese dalla regione per il c.d. servizio del debito ammontano a 105,92 milioni, di cui 53,25 a carico del perimetro ordinario e 52,67 a carico del perimetro sanitario. La quota capitale è di 78,78 milioni mentre la quota interessi di 27,14 milioni. Gli oneri relativi ai contratti derivati sono pari a 3,95 milioni.

Anche queste spese registrano un deciso incremento rispetto al valore del 2020, dove, tuttavia, l'onere a carico della Regione era stato ridotto per effetto della legislazione di emergenza, e una leggera riduzione rispetto al valore del 2019.

Continua, poi, a riscontrarsi il fenomeno della traslazione delle spese per il servizio del debito dal perimetro ordinario al perimetro sanitario, già censurato da questa Sezione in occasione dei precedenti giudizi di parificazione, che nel 2021 ha assunto proporzioni considerevoli.

Sono stati trasferiti sul perimetro sanitario nuove spese per 10,78 milioni che fin dalla data di stipulazione dei relativi mutui nel 2019 gravavano correttamente sul perimetro ordinario.

Di contro, sono state restituite al perimetro ordinario spese per i contratti derivati per 2,97 milioni, le quali, fino allo scorso anno risiedevano nel perimetro sanitario.

Per effetto di questi movimenti, gli oneri di ammortamento allocati nella componente sanitaria del bilancio e finanziati con le risorse del FSR, ammontano a 52,67 milioni, in aumento rispetto al valore di 49,77 milioni del precedente esercizio.

La stessa possibilità di imputare spese dell'indebitamento (quantunque assunto per sostenere spese di investimento di natura sanitaria) al FSR è stata di recente esclusa in modo assoluto da una pronuncia delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti nel sollevare, con l'ordinanza n. 1/2022, una questione di legittimità costituzionale su di una legge della Regione siciliana.

Si ritiene, in sostanza, che le spese per la prestazione dei Livelli essenziali di assistenza costituzionalmente garantiti e finanziate dal FSR possano essere solo spese finali e non anche spese finanziarie per l'ammortamento dei mutui che devono trovare copertura nella disponibilità libere del bilancio regionale.

La conferma di questa interpretazione da parte della Corte costituzionale determinerebbe l'illegittimità degli oneri di ammortamento che la Regione carica sistematicamente sul FSR, con conseguenze anche sulla rappresentazione del risultato di amministrazione rilevanti in sede di giudizio di parificazione.

La Regione, in sede di controdeduzioni, ha riferito al riguardo che, secondo le previsioni del bilancio pluriennale 2022-2024, le spese per il servizio del debito del perimetro sanitario sono destinate progressivamente a ridursi nei prossimi esercizi finanziari e che, in ogni caso, queste non possono aver determinato pregiudizio nell'erogazione dei LEA in quanto, anche per l'esercizio finanziario 2021, le risorse regionali libere di parte corrente trasferite a favore del bilancio del SSR sono di importo superiore al costo dell'indebitamento posto a carico del perimetro sanitario. Ciò esclude anche un miglioramento del risultato di amministrazione 2021 ottenuto a svantaggio delle politiche sanitarie.

La stessa Regione osserva, poi, che l'ordinanza delle Sezioni riunite sopra richiamata faccia esclusivo riferimento agli oneri derivanti da un'anticipazione di liquidità accordata dal Ministero dell'Economia alla Regione siciliana e che, quindi, la questione costituzionale non investa la legittimità di oneri per l'ammortamento di mutui contratti per sostenere spese sanitarie.

La Sezione, in attesa che la Corte costituzionale chiarisca la questione, non può che ribadire che la traslazione continua da un perimetro all'altro risulta contraria alle disposizioni di legge e ai principi contabili che regolano la perimetrazione che, a tutela del vincolo generale di destinazione della spesa sanitaria, deve essere mantenuta fissa.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate sopra descritte e, in particolare a:

- rivedere, sulla base di una attenta ricognizione dei rispettivi fabbisogni finanziari, l'attuale sistema di erogazioni alle aziende e agli altri enti a valere sul FSR o su risorse proprie regionali, in modo da evitare che anticipazioni per gli investimenti finanziati, in attesa del rimborso a rendicontazione, comportino squilibri di cassa;

- modulare l'assunzione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti in base alla pianificazione delle aziende e ad un attendibile cronoprogramma dei lavori che eviti l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale;
- dismettere la pratica di caricare ulteriori oneri derivanti dall'indebitamento sul perimetro sanitario, valutando l'opportunità di ritrasferire quelli attuali sul perimetro ordinario in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

Capitolo X - La gestione sanitaria

La proposta di legge di rendiconto riporta, in allegato, il “Prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario” che espone i dati gestionali riferiti a ciascun capitolo di entrata e di spesa compreso nel perimetro sanitario del bilancio regionale.

Va detto al riguardo che questo prospetto non fornisce tuttavia alcuna classificazione o altra indicazione che consenta di individuare le specifiche entrate e spese di cui l’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 richiede la separata perimetrazione e uno specifico trattamento contabile all’interno del bilancio regionale per preservarne la destinazione al finanziamento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) e distinguerle da altre entrate e spese, sempre di natura sanitaria e comprese nello stesso perimetro ma dirette ad altre finalità non assistite dalla garanzia costituzionale dei LEA.

La necessità di operare questa ulteriore distinzione tra le poste del perimetro sanitario, in modo da dare immediata evidenza all’impiego delle risorse pubbliche del Fondo sanitario nazionale (FSR) poste ad esclusiva garanzia dei LEA, è stata riconosciuta anche dalla Regione che, in sede di controdeduzioni, ha espressamente dichiarato di volersi attivare in tal senso. Si riuscirebbero così ad evitare complesse ricostruzioni a posteriori tutt’altro che agevoli, dato l’eccessivo numero di capitoli (alcuni dei quali quasi identici per denominazione e destinazione) che caratterizzano da sempre il perimetro sanitario, impedendo l’immediato riscontro tra entrate e spese correlate.

Tutto ciò premesso si riportano i risultati della gestione sanitaria di competenza dell’esercizio 2021 che ha registrato:

- previsioni definitive in entrata per 12.419,01 milioni;
- previsioni definitive in spesa per 12.603,60 milioni;
- accertamenti per 9.351,97 milioni (8.291,14 al netto dei servizi conto terzi);
- impegni per 9.560,87 milioni (8.504,90 al netto dei servizi conto terzi).

Tra le previsioni di entrata e di spesa si registra, come sopra evidenziato, un saldo negativo pari a 184,59 milioni in termini assoluti e di 83,30 milioni in termini di competenza pura, ossia al netto dell’applicazione dell’avanzo. Il che conferma che, già a livello di previsione, spese sanitarie sono finanziate da entrate ordinarie, derivanti sia dall’avanzo di amministrazione del precedente esercizio sia dalla competenza dell’esercizio rendicontato.

La Regione ha fornito in istruttoria un prospetto di raccordo tra i due perimetri dove risulta che l’apporto del perimetro ordinario all’equilibrio della gestione sanitaria è garantito essenzialmente:

- per 101,29 milioni dalle quote di avanzo vincolato ordinario che la Regione ha destinato alla copertura delle perdite del SSR risultanti dal bilancio consolidato 2020 in applicazione dell’art. 109, comma 1-ter, del d.l. n. 18/2020;
- per 83 milioni da entrate ordinarie di competenza 2021 tra le quali sono compresi, tra l’altro, 73 milioni di trasferimenti integrativi agli enti del SSR destinati al ripiano delle

perdite emergenti del SSR del 2021 e 8,82 milioni della quota annuale del ripiano delle perdite per mancata sterilizzazione degli ammortamenti previsto dalla l.r. n. 19/2019.

Anche gli accertamenti e gli impegni che, come imposto dal citato art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 devono investire integralmente tutte le entrate e tutte le spese comprese nel perimetro, registrano di conseguenza un saldo negativo.

La verifica effettuata dalla Sezione sul rispetto del predetto obbligo rileva entrate accertate per 8.201,74 milioni e spese impegnate per 8.415,50 milioni, calcolati al netto dei servizi conto terzi e di alcune voci di entrata e di spesa per complessivi 89,4 milioni presenti nel rendiconto 2021, ma riferiti alla competenza dell'esercizio 2020 del SSR.

La correlazione tra le voci di entrata e di spesa del Fondo sanitario vincolato (FSV) ha evidenziato viceversa una eccedenza degli accertamenti rispetto agli impegni di poco più di un milione che la Regione ha giustificato in sede di controdeduzioni come l'effetto di un maggior accertamento in entrata rispetto al quale non è stato possibile adeguare il corrispondente impegno entro la fine dell'esercizio.

Il saldo negativo tra accertamenti e impegni trova copertura:

- per 132,97 milioni con l'applicazione delle quote vincolate del risultato di amministrazione dove sono comprese le quote svincolate ai sensi del già citato art. 109, comma 1-ter, del d.l. n. 18/2020 gravanti sul perimetro ordinario e destinate per 95,85 milioni al ripiano delle perdite del SSR del 2021.
- per la parte rimanente in accertamenti di competenza del perimetro ordinario corrispondenti agli stanziamenti indicati in precedenza.

Si evidenzia al riguardo che, a prescindere dalle risorse riferibili al perimetro ordinario, si rintracciano impegni di spesa finanziati da quote vincolate del risultato di amministrazione all'interno dello stesso perimetro sanitario.

In realtà, come più volte evidenziato anche nelle precedenti parti della presente Relazione, la formazione di avanzo "sanitario" dovrebbe essere preclusa dalla disciplina dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. Per adempiere formalmente al predetto obbligo, la Regione, secondo una prassi consolidata, suole assumere impegni generici anche in assenza di un programma di spesa e di una obbligazione giuridicamente perfezionata. Questi impegni, divenuti residui passivi "tecnici", sono eliminati nell'esercizio successivo determinando una economia di spesa rispetto alla quale la Regione appone un vincolo al risultato di amministrazione per mantenere la destinazione della corrispettiva entrata alla spesa sanitaria.

Si espone, di seguito, l'esame dell'andamento delle entrate e delle spese riferito ai medesimi aggregati costituenti il FSR.

Il Fondo sanitario indistinto (FSI), al netto delle entrate riferibili all'emergenza Covid-19 e alla mobilità, registra accertamenti per 7.207,04 milioni, con un incremento sul dato 2020 pari al 2,88 per cento e riscossioni per 6.612,70 milioni.

Le risorse riferibili all'emergenza epidemiologica (c.d. Fondi Covid) sono pari a 123,98 milioni, interamente riscossi entro fine esercizio. Si deve evidenziare, al riguardo, che ulteriori

trasferimenti statali riferibili all'emergenza sanitaria sono compresi nelle entrate residuali del perimetro (extrafondo) per 132,67 milioni.

La mobilità sanitaria mostra un saldo attivo di 61,54 milioni (57,43 milioni interregionale e 4,11 milioni internazionale) dato dalla differenza tra accertamenti in entrata per 245,75 milioni e impegni in uscita per 184,21 milioni. Il valore è più che dimezzato rispetto al precedente esercizio.

Il Fondo sanitario vincolato (FSV) di parte corrente evidenzia accertamenti per 159,90 milioni che attestano la progressiva riduzione nell'ultimo triennio (-4,48 per cento sul 2020 e -7,75 per cento sul 2021).

I finanziamenti sanitari per investimenti si attestano a 126,03 milioni (contro i 320,47 milioni del precedente esercizio dove scontavano una diversa classificazione), con riscossioni di 114,34 milioni che restituiscono un'incidenza del 90,72 per cento.

Le entrate non riconducibili alle voci sopra analizzate sono classificate nel c.d. extrafondo che, per l'esercizio in esame, è stato esteso a tutte le entrate residuali del perimetro sanitario, il quale registra accertamenti per 428,01 milioni e riscossioni per 323,02 milioni.

A livello complessivo, le risorse del perimetro registrano un picco nel 2020, con valori nel 2021 che si pongono comunque al di sopra di quelli che precedono l'emergenza epidemiologica. La capacità di incasso di tutto il perimetro si assesta su un indice del 92,14 per cento, che risulta essere il migliore del triennio considerato.

Sul fronte della spesa, il FSI, sempre al netto delle risorse Covid-19 e delle quote di mobilità, registra impegni per 7.207,04 milioni corrispondenti agli accertamenti in entrata. I pagamenti si definiscono in 6.847,80 milioni, pari al 95 per cento, in leggero aumento rispetto al precedente esercizio.

Gli impegni riferiti all'emergenza Covid-19, pari a 123,98 milioni e corrispondenti ai relativi accertamenti, risultano pagati per poco più di 3 milioni (2 per cento). Sulle problematiche relative ai tardivi trasferimenti di queste risorse alle aziende sanitarie, si rimanda al capitolo dedicato all'approfondimento sulla gestione dei "Fondi Covid".

Il FSV di parte corrente registra impegni per 158,89 milioni, che risultano inferiori ai corrispettivi accertamenti per le problematiche sul maggior accertamento riferite dalla Regione.

Le risorse destinate agli investimenti, impegnate per 120,18 milioni, registrano pagamenti per 3,53 milioni, pari al 3 per cento, dato che rimane bassissimo, anche se in miglioramento rispetto al precedente esercizio, dove i pagamenti risultavano praticamente nulli.

Infine, riguardo le spese dell'extrafondo, si rilevano impegni per 649,6 milioni, pagati per 220,09 milioni, pari al 31 per cento.

Sul piano dei flussi di cassa, se le mancate riscossioni sono completamente compensate dall'anticipazione statale, si rimarca che i pagamenti verso le aziende scontano ancora diverse

problematiche legate ai ritardi nella ripartizione del FSR che si riverberano nella gestione dei residui sanitari dell'esercizio.

Per quanto riguarda la gestione dei residui si espongono i seguenti dati.

I residui attivi finali del perimetro risultano pari a 2.639,35 milioni; di questi 734,89 milioni derivano dalla gestione di competenza e 1.904,46 dalla gestione dei residui, che conta riscossioni per 696,38 milioni e minori entrate per 8,8 milioni. Rispetto al valore iniziale di 2.686,64 milioni si registra uno smaltimento di 47,29 milioni, pari all'1,76 per cento.

I residui passivi finali, di contro, risultano pari a 2.101,02 milioni, di cui 1.152,00 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 949,02 milioni conseguenti alla gestione dei residui, che evidenzia pagamenti per 776,71 milioni ed economie per 25,47 milioni. Rispetto al valore iniziale, di 1.828,21 milioni, si riscontra un incremento di 272,81 milioni (+14,92 per cento).

Nello specifico, i residui passivi del FSI registrano una capacità di smaltimento rispetto al valore iniziale dell'89,24 per cento, che si riduce al 39,48 per cento considerando l'apporto dei residui da competenza, confermando una prassi gestionale che non riesce ad esaurire in corso d'esercizio i pagamenti di tutte le quote del Fondo nei confronti delle aziende sanitarie. Si consideri, inoltre, che alcune quote del FSI sono "finalizzate" dalla Regione all'attuazione di progetti o specifici interventi di spesa e liquidate solo al momento della rendicontazione. Lo stesso sistema incide sulla bassa capacità di smaltimento dei residui del FSV.

Analizzata nei termini sopra riferiti, la gestione sanitaria dell'esercizio 2021 continua a presentare rilevanti profili di criticità che attengono, in special modo, ai rapporti finanziari tra la Regione stessa e gli enti del SSR e che sono stati oggetto di approfondimento dei precedenti capitoli della presente Relazione.

Emerge, in particolare, la difficoltà della Regione nel garantire agli enti del SSR trasferimenti di cassa sufficienti alle rispettive esigenze di spesa, pur in presenza di giacenze di considerevole importo che rimangono immobilizzate sul conto sanitario regionale.

Va detto, innanzitutto, che permane l'impossibilità di correlare i pagamenti, effettuati dalla Regione a favore degli enti del SSR, al Fondo sanitario di competenza dell'esercizio.

La Regione continua da anni a provvedere alla ripartizione finale delle risorse a valere sul FSR molti mesi dopo la chiusura dell'esercizio di riferimento, procedendo ad assumere, nel frattempo, impegni "generici" senza l'individuazione di uno specifico beneficiario e destinati ad essere conservati nel bilancio regionale come residui impropri fino al momento del pagamento, che può intervenire anche a distanza di anni ed essere riferito al FSR di competenza di esercizi successivi.

Si viene continuamente a creare, in questo modo, una sovrapposizione tra la gestione di competenza e la gestione dei residui che, come più volte osservato, non consente di verificare dal bilancio regionale l'effettiva destinazione del FSR di ciascun esercizio e la misura dei pagamenti effettuati e da effettuare sullo stesso.

I pagamenti-trasferimenti agli enti del SSR, per quanto raffrontabili in termini di cassa alla quasi totalità delle entrate riscosse dallo Stato (garantendo quindi da un punto di vista

formale il rispetto dell'obbligo di integrale riversamento stabilito dall'art. 3, comma 7, del decreto-legge n. 35/2013 rivendicato dalla Regione in sede di controdeduzioni) non risultano imputati esclusivamente agli impegni sul FSR di competenza, ma anche ad impegni riferibili ad anni pregressi (residui passivi) che la Regione intende smaltire.

Questo modo di procedere determinerà sempre il trasferimento parziale alle aziende del FSR di competenza e la produzione di nuovi residui per la parte non trasferita, in violazione dei principi che richiedono il totale impegno e la (quasi) totale erogazione dell'intero Fondo entro la chiusura dell'esercizio.

Gli effetti negativi di questa "distorsione" si sono manifestati nell'esercizio in esame rispetto alla gestione delle risorse straordinarie assegnate dallo Stato alle regioni per fronteggiare gli effetti dell'emergenza sanitaria (c.d. Fondi Covid) e compresi nel FSN 2021.

Come ampiamente dimostrato nel capitolo dedicato all'argomento, il mancato integrale trasferimento del FSR, in conseguenza della prassi contabile sopra descritta, ha comportato il mancato trasferimento agli enti sanitari, entro la fine dell'esercizio, di buona parte dei Fondi Covid già incassati dalla Regione, quando la natura straordinaria e la finalità di questi ne avrebbero richiesto il sollecito impiego.

L'analisi della cassa regionale e, in particolare, della cassa sanitaria che, come è noto dispone di un conto dedicato, conferma, del resto, che i trasferimenti verso gli enti del SSR (distinti dalla Regione tra "mensili" a valere sul Fondo di competenza e "straordinari" a valere sui residui), per quanto aumentati nel corso degli ultimi anni, non esauriscono mai la disponibilità di cassa.

La giacenza del conto di cassa sanitaria a fine esercizio 2021 è di 408,23 milioni, in incremento nel corso del triennio dove, comunque, ha fatto registrare valori sempre superiori ai 300 milioni, peraltro nel quadro di un fondo cassa generale che al 31 dicembre 2021 supera il miliardo e 600 milioni e che non può essere spiegata solo in ragione delle somme riscosse a ridosso della chiusura dell'esercizio.

Tra le entrate che contribuiscono ad alimentare il conto sanitario, rimanendo immobilizzate per anni senza essere trasferite ai beneficiari, ci sono le risorse acquisite dalla Regione per finanziare gli investimenti delle aziende e degli altri enti del SSR.

Si è riscontrato, in particolare, che la Regione incassa immediatamente le entrate assicurate dai mutui stipulati allo scopo, destinati tuttavia ad essere trasferiti ai destinatari dopo anni a seguito della rendicontazione e a rimborso di somme già anticipate dagli stessi enti.

Rispetto a mutui contratti e riscossi nell'ultimo triennio per 214,90 milioni, i trasferimenti alle aziende nel medesimo periodo sono stati solo di 14,94 milioni.

A fronte dei rilievi formulati da questa Sezione sul punto, la Regione ha manifestato già in sede di controdeduzioni la volontà di correggere l'attuale sistema di finanziamento a rendicontazione, in modo da evitare che le aziende sanitarie, che versano già strutturalmente in una precaria condizione di liquidità, debbano anticipare il pagamento dei lavori eseguiti.

Un ulteriore profilo di criticità esaminato, attinente alla gestione dell'indebitamento regionale per il finanziamento degli investimenti delle aziende sanitarie, riguarda le spese sostenute per l'ammortamento.

La Regione è solita trasferire sul perimetro sanitario parte delle spese per il servizio del debito (quota capitale e quota interessi) originariamente allocate nel perimetro ordinario, gravando quindi il FSR dei relativi oneri.

Questa pratica, che la Sezione ha più volte censurato nel corso dei precedenti giudizi di parificazione, è stata riproposta anche nell'esercizio 2021, nel quale 10,78 milioni di oneri sono stati traslati sul perimetro sanitario, il quale sostiene spese di ammortamento per complessivi 52,67 milioni.

La stessa possibilità di imputare costi dell'indebitamento (quantunque assunto per sostenere spese di investimento di natura sanitaria) al FSR è stata di recente esclusa, in modo assoluto, da una pronuncia delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti nel sollevare, con l'ordinanza n. 1/2022, una questione di legittimità costituzionale su di una legge della Regione siciliana.

La conferma di questa interpretazione da parte della Corte costituzionale determinerebbe l'illegittimità degli oneri di ammortamento che la Regione carica sistematicamente sul FSR, con conseguenze anche sulla rappresentazione del Risultato di amministrazione rilevanti in sede di giudizio di parificazione.

Le criticità gestionali sopra descritte si riflettono anche sul piano dell'emersione delle perdite del SSR e delle relative procedure di ripiano.

La tardiva e incompleta ripartizione delle risorse del FSR impone, infatti, di distinguere tra perdite emergenti, ovverosia perdite rilevate dal Conto economico consolidato del IV trimestre nei primi mesi dell'anno successivo, quando sono ancora in corso le operazioni di chiusura contabile delle aziende, e perdite effettive cioè perdite rilevate dallo stesso Conto economico dopo l'approvazione definitiva dei bilanci.

Le perdite emergenti, inizialmente ripianate con risorse di varia natura disponibili sul bilancio regionale, sono destinate, di regola, ad essere assorbite o quantomeno ridotte all'emergere delle perdite effettive, con l'effetto che le eccedenze rispetto alle effettive esigenze di copertura, al termine di complesse operazioni di variazione, sono restituite allo stesso bilancio regionale per nuovi e successivi impieghi.

Questo sistema ha manifestato in maniera ancora più evidente i propri limiti a fronte delle ingentissime perdite registrate dal SSR negli esercizi 2020 e 2021 per gli effetti dei maggiori costi e dei minori ricavi determinati dalla pandemia da Covid-19 sui conti aziendali.

In attesa dell'approvazione definitiva dei relativi bilanci consolidati che saranno oggetto di specifico e approfondito esame, questa Sezione ha ritenuto di fornire, in sede di giudizio di parificazione, una prima e sommaria rappresentazione delle perdite registrate dal SSR toscano e dei provvedimenti adottati per il ripiano delle stesse.

Il CE consolidato del IV trimestre 2020, riportato anche nella Relazione del precedente giudizio di parificazione, registrava perdite “emergenti” del SSR per complessivi 183,58 milioni.

A seguito della conclusione delle operazioni di chiusura contabile dei bilanci 2020 dei singoli enti, la perdita effettiva del SSR si è attestata a 91,55 milioni, ripianati con l’applicazione delle quote dell’avanzo regionale, svincolate ai sensi dell’art. 109, comma 1-ter, del d.l. n. 18/2020 per il valore di 95,84 milioni, riconducibile alle perdite delle sole aziende sanitarie al netto dell’utile della GSA registrato dal consolidato.

Molto più consistenti sembrano essere stati gli effetti negativi dell’emergenza sanitaria sul SSR toscano nel 2021.

Il CE consolidato del IV trimestre, presentato al Tavolo per la verifica degli adempimenti nel mese di aprile 2022, evidenziava, infatti, perdite “emergenti” per 231,63 milioni. Ciò, peraltro, dopo che i ricavi avevano già registrato le risorse eccezionali assegnate dallo Stato proprio per i ripiani dei disavanzi dei Servizi sanitari regionali condizionati dai maggiori costi per il contrasto alla pandemia, che per la Toscana sono risultati pari a oltre 94 milioni.

Le stesse perdite sono state successivamente rideterminate in 215,75 milioni e quindi in 145,70 milioni per effetto della registrazione di ricavi, per 70 milioni, recuperati dalla rimodulazione del Piano Sviluppo e Coesione (PSC), i quali sono stati destinati al rimborso dei costi sostenuti dalle aziende nel 2021 per il personale impegnato nel contrasto alla pandemia.

La Regione ha quindi adottato i provvedimenti di ripiano di seguito indicati, che si aggiungono a quello di 24,80 milioni già disposto a fine dicembre 2021 con l’assegnazione intermedia del FSR:

- 5,44 milioni corrispondenti alla parte delle risorse svincolate dall’avanzo di amministrazione 2020 ai sensi dell’art. 109, comma 1-ter, del d.l. n. 18/2020 e non impiegate per la copertura delle perdite del SSR del 2020;
- 4,15 milioni disponibili su capitolo di entrata 24185 e impegnate sul capitolo di spesa 24652 “Covid 19 – Copertura oneri sostenuti per l’emergenza sanitaria”;
- 118,93 milioni disponibili sul capitolo di spesa 24497 “Ripiano disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi” e precedentemente alimentato con 80 milioni prelevati dal Fondo di riserva spese imprevedute a seguito di variazione di bilancio.

Per effetto delle coperture accordate dai provvedimenti sopra citati, ammontanti complessivamente a 153,33 milioni, il Conto economico consolidato registra un utile di 7,63 milioni che consente alla Regione, al momento, di rispettare l’equilibrio richiesto dall’art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004.

Si deve, tuttavia, ricordare che questo dato rimane suscettibile di successive modifiche fino al momento dell’approvazione definitiva dei bilanci di esercizio 2021 delle singole aziende e del bilancio consolidato del SSR, con la verifica a consuntivo di tutte le assegnazioni.

Non si può non censurare, da questo punto di vista, un sistema che, allo stato attuale con la dilatazione dei tempi di approvazione e l’esasperata contrapposizione tra perdite emergenti

e perdite effettive, non consente di misurare in tempi ragionevoli la precisa entità delle perdite subite dal proprio servizio sanitario anche agli effetti della predisposizione di validi e commisurati provvedimenti di ripiano.

Così come non si può non rilevare le che ingenti perdite dell'esercizio del 2020 e, in misura ancora superiore nel 2021, si inseriscono in una serie storica in cui il SSR ha sempre avuto la necessità di reperire risorse aggiuntive per garantire l'equilibrio del sistema e scongiurare la procedura sanzionatoria prevista dalla legge.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate, si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate e, in particolare, a:

- fornire, secondo le intenzioni già manifestate in sede di controdeduzioni, una classificazione dei capitoli compresi nel Prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario sulla base delle voci previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, in modo da dare immediata evidenza al pieno e corretto impiego delle risorse pubbliche poste a garanzia dei LEA;
- ridurre la formazione di nuovi capitoli sul perimetro sanitario aventi simile denominazione ed identica destinazione;
- adottare misure di programmazione delle spese sanitarie che consentano di evitare, o almeno di contenere al massimo, la formazione di economie, con conseguente liberazione di risorse del FSR da vincolare nell'avanzo sanitario;
- provvedere alla tempestiva ripartizione della quota finale del FSR entro fine esercizio o, comunque, in tempi congrui con i termini di adozione dei bilanci aziendali, evitando al contempo l'assunzione di impegni generici;
- superare l'attuale sistema di ripartizione ed erogazione del FSR che non consente di imputare completamente i pagamenti effettuati in corso di esercizio a favore degli enti del SSR al Fondo di competenza, impendo la verifica del suo corretto e completo impiego;
- rivedere, sulla base di una attenta ricognizione dei rispettivi fabbisogni finanziari, l'attuale sistema di erogazioni alle aziende e agli altri enti a valere sul FSR o su risorse proprie regionali, in modo da evitare che anticipazioni per gli investimenti finanziati, in attesa del rimborso a rendicontazione, comportino squilibri di cassa;
- modulare l'assunzione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti in base alla pianificazione delle aziende e ad un attendibile cronoprogramma dei lavori che eviti l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale;
- dismettere la pratica di caricare ulteriori oneri derivanti dall'indebitamento sul perimetro sanitario, valutando l'opportunità di ritrasferire quelli attuali sul perimetro ordinario in attesa della pronuncia della Corte costituzionale;

- verificare la permanente sostenibilità del SSR alla luce dell'attuale quadro finanziario e apprestare tutte le misure necessarie per riportare lo stesso nella condizione di equilibrio economico che è garanzia per la prestazione dei LEA.

Capitolo XI - Il sistema di finanziamento degli investimenti in sanità

Gli investimenti in sanità, che da tempo costituiscono un obiettivo prioritario delle politiche regionali, contano attualmente due principali fonti di finanziamento alle quali la Sezione ha dedicato una specifica analisi.

La principale è, ancor oggi, costituita dal programma straordinario avviato con la previsione dell'art. 20 n. 67/1988 avente ad oggetto interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico da realizzare nel medio lungo periodo.

L'altra fonte di finanziamento è rappresentata dai trasferimenti in conto capitale, con mutui contratti dalla stessa Regione che si aggiungono ai mutui contratti in proprio dalle singole aziende ed enti sanitari.

Entrambi i sistemi presentano numerose criticità che rendono tutt'altro che efficiente la gestione degli investimenti sanitari da parte della Regione.

Si rilevano, in primo luogo, i limiti del programma di finanziamenti statali dell'art. 20 della legge n. 67/1988 che, oltre a non avere garantito nel corso degli anni dei flussi regolari, rimane sottoposto ad una complessa procedura che non consente un agevole e tempestivo accesso alle risorse rese disponibili che rimangono così, per lungo tempo, immobilizzate. Basti pensare che il bilancio regionale riporta residui attivi per le risorse ancora da incassare e, correlativamente, residui passivi per le medesime risorse da trasferire alle aziende per oltre 300 milioni, di cui oltre un terzo risalenti ad anni precedenti al 2019, con poste addirittura dei primi anni 2000. L'erogazione dei fondi a "rendicontazione" comporta peraltro che le aziende e gli altri enti del SSR debbano anticipare con risorse proprie le spese necessarie che saranno oggetto di successivo rimborso, con un avvio o avanzamento dei lavori che rimane inevitabilmente condizionato dalla disponibilità finanziaria.

D'altra parte, anche le fonti di finanziamento regionali, quantunque attivate per sopperire alla lentezza dei finanziamenti statali, non affluiscono alle aziende e agli altri enti del SSR con la tempestività necessaria ad assicurare la rapida ed efficiente realizzazione degli interventi. Anch'essi, infatti, sono effettivamente erogati dalla Regione con il medesimo metodo della rendicontazione dei lavori effettuati che obbliga le aziende sanitarie, versanti in una condizione di cronica crisi di liquidità con ricorso all'anticipazione di tesoreria, a sostenere con risorse proprie le spese per i lavori già finanziati. Ammontano a quasi 200 milioni i residui passivi corrispondenti ai mutui incassati dalla Regione nel triennio 2019-2021 e non ancora trasferiti alle aziende.

Si deve, tuttavia, evidenziare che il mancato rispetto dei cronoprogrammi e la lentezza nella realizzazione degli investimenti non può essere esclusivamente imputata alla mancanza di risorse di cui le aziende ed enti del SSR possano immediatamente disporre, ma anche alla scarsa capacità di programmazione di questi ultimi, la quale risulta palese nella costruzione dei piani triennali degli investimenti spesso sovrastimati, non coerenti con le reali capacità economico-finanziarie dell'ente e disposti più sui fabbisogni emergenti che sulle effettive capacità di realizzazione degli interventi.

L'erogazione dei finanziamenti a rendicontazione, spesso all'esito di complesse procedure, e l'obiettivo difficoltà delle aziende nel programmare ad avviare gli investimenti comportano che quasi mai riesca ad essere assicurata e mantenuta la corrispondenza fra la linea di finanziamento attivata e la spesa di investimento cui era originariamente destinata, con la necessità di continui mutamenti, anche in corso di esercizio, fra le forme di finanziamento spesso "dirottate" a copertura delle opere che arrivano a compimento in quel momento, a dispetto della precedente programmazione.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate si invita la Regione, ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate sopra descritte e, in particolare, a:

- definire procedure che consentano, attraverso un più razionale utilizzo dei finanziamenti attivati, l'accelerazione degli interventi già in atto e ridurre, quindi, i tempi di realizzazione delle opere;
- Adottare, con la massima tempestività, gli adempimenti di propria competenza che consentano di accelerare le procedure per l'impiego dei finanziamenti assicurati dal programma statale di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988;
- rivedere, sulla base di una attenta ricognizione dei rispettivi fabbisogni finanziari, l'attuale sistema di erogazioni alle aziende e agli altri enti a valere sul FSR o su risorse proprie regionali, in modo da evitare che anticipazioni per investimenti finanziati, in attesa del rimborso a rendicontazione, comportino squilibri di cassa;
- modulare l'assunzione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti in base alla pianificazione delle aziende e ad un attendibile cronoprogramma dei lavori che eviti l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale.

Capitolo XII - La situazione economico-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 ed ammonta a -1.037 milioni, registra un lieve decremento dell'1,38 per cento, in controtendenza ai sensibili miglioramenti registrati negli esercizi precedenti (+27,22 per cento nel 2020; +17,9 per cento nel 2019; +25 per cento nel 2018), a causa del risultato economico negativo della gestione, pari a 25,76 milioni.

Il peggioramento del risultato d'esercizio è stato determinato da alcuni fattori come la riclassificazione, in conformità al principio 4/3 "principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale", delle poste iscritte nel Patrimonio Netto; l'incremento della riserva indisponibile per i beni demaniali, patrimoniali indisponibili e per i beni culturali, in relazione ai nuovi investimenti e agli ammortamenti dell'anno; l'adeguamento della riserva indisponibile a seguito dei conferimenti al fondo di dotazione di enti le cui partecipazioni non hanno valore di liquidazione, sia in relazione alle nuove acquisizioni, che alle modifiche di valori delle partecipazioni già iscritte in bilancio. Infine, un altro fattore peggiorativo è stato sicuramente l'applicazione del principio contabile relativo alle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto, in base al quale gli incrementi di valore della partecipazione da iscrivere nel bilancio d'esercizio trovano contropartita nella riserva indisponibile e non alla voce "rivalutazioni" del conto economico.

Quanto al Conto Economico, si osserva una drastica inversione di tendenza rispetto agli ultimi esercizi, che ne registravano un miglioramento rispetto all'anno precedente (+321 milioni nel 2021; + 315 milioni nel 2020). Il risultato economico dell'esercizio 2021, infatti, si chiude con una perdita pari a circa 25.76 milioni (con una variazione negativa in termini assoluti di oltre 347,15 milioni), anche se la contabilità finanziaria evidenzia un miglioramento rispetto all'esercizio 2020. Tali grandezze, tuttavia, non sono direttamente confrontabili poiché nella contabilità finanziaria non tutte le scritture relative alla gestione della competenza si traducono in ricavi e costi d'esercizio, né le rettifiche dei residui, che ugualmente influenzano il risultato di amministrazione nella contabilità finanziaria, si traducono in costi e ricavi straordinari nella contabilità economica. Inoltre, in quest'ultima il risultato è influenzato anche dalle scritture di rettifica, tipiche di questo sistema di rilevazione, quali ammortamenti, ratei e risconti.

Il peggioramento del risultato di esercizio, come già descritto, si può riferire in parte alla necessità di fronteggiare l'emergenza Covid: a fronte di incrementi di risorse destinate al finanziamento del SSR (tributi, fondo perequativo e trasferimenti statali), le spese per trasferimenti correnti hanno superato di oltre 83 milioni tali ricavi; nel 2021 è stato erogato un contributo straordinario di 96 milioni alle aziende sanitarie per fronteggiare le perdite registrate a chiusura dei bilanci dell'esercizio 2020.

Con riferimento ai costi della gestione ordinaria vi sono, inoltre, maggiori costi per i contratti di servizio relativi al trasporto pubblico locale per 41 milioni e trasferimenti alle imprese per 30 milioni.

Infine, tra le cause che hanno determinato il peggioramento del risultato economico di esercizio vanno considerate le applicazioni dei principi contabili 4/2, relativamente alla determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (con un incremento degli accantonamenti rispetto all'esercizio precedente di oltre 98,07 milioni) e 4/3, con riferimento alle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto che non concorrono più alla determinazione del risultato mentre nel precedente esercizio partecipavano per oltre 17 milioni alla sua formazione.

Capitolo XIII - La gestione dei fondi europei

Nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto regionale è stata analizzata la gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei (di seguito SIE) rientranti nella programmazione 2014-2020. Attraverso questi strumenti trova attuazione la Politica di coesione, finalizzata a perseguire la crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa degli Stati membri e la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee.

In tale ambito, la Regione Toscana risulta avere avviato il Por del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014-2020, il Por del Fondo sociale europeo (FSE) 2014-2020, il Programma di sviluppo rurale (Psr) del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) 2014-2022, il Po del Fondo europeo attività marittime e pesca (FEAMP) 2014-2020 e il programma di cooperazione territoriale Italia-Francia marittimo 2014-2020 (Pc-Ifm). A questi ultimi si affianca il programma Garanzia Giovani, finanziato con fondi propri e con una quota di risorse del FSE.

I fondi SIE rappresentano una fonte importante di risorse per le politiche pubbliche della Regione Toscana; nell'ambito della programmazione 2014-2020, il loro importo complessivo supera i 2,7 miliardi; tale importo sale a 3,1 miliardi se si considera l'estensione della programmazione 2014-2020 del Psr FEASR alle annualità 2021 e 2022 e la conseguente modifica al piano finanziario. Ciò pone in evidenza l'esigenza di un'efficace ed efficiente gestione di tali risorse, in linea con obiettivi e tempistiche definiti a livello europeo.

In merito agli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria dei programmi operativi, l'analisi si è focalizzata, in primo luogo, sulla gestione finanziaria del 2021; secondariamente, essa ha riguardato il livello di attuazione riferito a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino al 31/12/2021, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale, statale e regionale.

Con riguardo al primo profilo, tra il 2020 e 2021 si registra un sensibile miglioramento della capacità di attivazione degli stanziamenti, calcolata in relazione agli impegni di competenza, soprattutto per il Por FESR (dall'84 per cento al 95 per cento) e il Por FSE (dal 76 per cento all'85 per cento).

Con particolare riguardo al Por FSE, la crescita è legata alla *performance* dell'asse B "Inclusione sociale e lotta alla povertà", sul quale risultano rilevati impegni per oltre sei volte il dato del 2020, in coerenza con i maggiori stanziamenti. Anche sul fronte dei pagamenti di competenza si registra una consistente crescita (+82 per cento), da 77,9 milioni del 2020 a 141,8 milioni del 2021. A questi ultimi si aggiungono 24,4 milioni di pagamenti in conto residui, portando a 166,2 milioni il valore totale dei pagamenti. Anche in questo caso l'evoluzione positiva è tutta concentrata nell'asse B.

Segnali positivi, sempre in termini di capacità di attivazione degli stanziamenti, sono stati riscontrati anche con riguardo al Po FEAMP (dal 41 per cento al 62,6 per cento), al Pc-Ifm (dal 66 per cento al 77 per cento) e al Programma Garanzia giovani, il cui tasso di impegno cresce notevolmente, attestandosi al 31,6 per cento, a fronte del 13,1 per cento del 2020.

In merito al secondo profilo di analisi, i dati sullo stato di avanzamento complessivo delle iniziative, dall'avvio fino al 31/12/2021, restituiscono un quadro non uniforme; in alcuni ambiti, quali il Por FESR, il Por FSE, il Po FEAMP, il Pc-Ifm e il Programma Garanzia Giovani si registrano adeguati livelli di attuazione.

Con particolare riguardo al Por FESR, si segnala, al 31/12/2021, un balzo in avanti dei pagamenti di oltre 15 punti percentuali rispetto ai dati cumulati al 31/12/2020. Al suo interno, tuttavia, i ritardi maggiori continuano a concentrarsi sugli assi 2, 4 e 5, sui quali si rilevano comunque avanzamenti rispetto al 2020. Appare essenziale imprimere un'accelerazione a queste aree di intervento che affrontano tematiche cruciali, anche alla luce degli obiettivi europei e del PNRR, quali la transizione ecologica e la valorizzazione delle risorse culturali.

In altri casi, come il Psr FEASR, è stata rilevata una maggiore lentezza nel progresso finanziario del programma. Nella valutazione dello stato di avanzamento complessivo occorre, tuttavia, considerare che tale fondo è stato interessato da un'estensione temporale (*i.e.*, ciclo di programmazione 2014-2022), contestualmente all'incremento della relativa dotazione finanziaria.

Nel complesso, comunque, risultano superati, i *target* di spesa pubblica da certificare, necessari per evitare il disimpegno automatico di risorse. Con particolare riguardo ai Por FESR e FSE, i dati a fine 2021, resi disponibili dall'Agenzia per la coesione territoriale, consentono un confronto dello stato di avanzamento di tali fondi nelle varie realtà regionali. L'analisi colloca la Regione Toscana, per entrambi i fondi, tra le posizioni più avanzate in termini di spesa certificata rispetto all'importo programmato complessivo.

Sul fronte dell'avanzamento fisico, le attività dei progetti sono proseguite nel 2021, nonostante le perduranti difficoltà legate alle restrizioni dovute alle misure di contrasto alla diffusione dei contagi da Covid-19.

L'esercizio delle attività di controllo, sia di primo sia di secondo livello, anch'esse ancora condizionate dal contesto pandemico, in particolare sul fronte delle verifiche *in loco*, ha portato ad evidenziare, in via generale, un livello adeguato di affidabilità dei sistemi di gestione e controllo delle risorse; i tassi di errore e le rettifiche conseguenti alle irregolarità non hanno assunto dimensioni finanziariamente rilevanti.

In tale ambito, il monitoraggio sullo stato di avanzamento delle azioni intraprese per il recupero delle somme indebitamente erogate, effettuato attraverso le informazioni del sistema informativo IMS (*Irregularity Management System*) dell'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), limitatamente ai fondi Por FESR, Por FSE e Psr FEASR, indica come, in alcuni casi, le procedure siano ancora in corso; sussistono peraltro fattispecie in cui il recupero è reso più complesso da fattori esterni all'Amministrazione (quali, l'apertura di procedimenti giudiziari o di procedure di liquidazione delle società beneficiarie).

Da ultimo, in merito alle decertificazioni effettuate, viene richiamata l'attenzione sulla circostanza che le stesse operano sul fronte dei rapporti con la Commissione europea, sottraendo i pagamenti dalle certificazioni già perfezionate; tuttavia, trattandosi di spesa irregolare, resta fermo l'obbligo della Regione di mettere in atto tutte le azioni necessarie al recupero degli importi nei confronti dei relativi beneficiari, a tutela dell'erario pubblico.

Capitolo XIV - I profili organizzativi

L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

La dotazione organica regionale, composta dalle due distinte dotazioni della Giunta regionale - Artea e del Consiglio regionale, al 31 dicembre 2021, ha una consistenza di 3.496 posti, di cui 125 di livello dirigenziale. Nel dettaglio, si distinguono 274 posti (di cui 12 di livello dirigenziale) per il Consiglio e 3.222 posti (di cui 113 di livello dirigenziale) per la Giunta. Nel raffronto con la situazione al 31 dicembre 2020, si registra un decremento di 27 posti, dovuto alle rimodulazioni del personale non dirigenziale operate dall'organo esecutivo in sede di programmazione del proprio fabbisogno di personale.

Entrambe le strutture regionali, per il triennio 2021-2023, hanno adottato il Piano di fabbisogno di personale (PTFP) previsto dagli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2001 e dalle Linee Guida approvate con d.m. 8 maggio 2018, previa acquisizione del parere favorevole del Collegio dei revisori. In particolare, la Giunta ha provveduto con delibera n. 627 del 7 giugno 2021 e il Consiglio con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 68 del 1° luglio 2021.

La consistenza del personale in servizio a fine esercizio mostra un elevato grado di copertura di entrambe le dotazioni organiche, pari al 91,97 per cento per il Consiglio (con n. 252 unità di personale, di cui n. 12 di livello dirigenziale) e al 94,90 per cento per la Giunta (con 3.058 unità di personale, di cui n. 101 di livello dirigenziale).

Ciò è dovuto sostanzialmente alle consistenti assunzioni previste dall'ente, sin dalla programmazione triennale 2019-2021, per n. 510 unità di personale complessive, di cui n. 467 per la Giunta, in gran parte attuate nel 2021 (dopo il prevedibile rallentamento avutosi nel 2020, a causa della emergenza da Covid-19). Al 31 dicembre 2021, in particolare, restavano da attuare 128 assunzioni per la Giunta e 12 assunzioni per il Consiglio. Tra quelle realizzate a tale data vi sono anche n. 30 stabilizzazioni di personale precario, conseguenti alle relative procedure speciali attivate nel 2021. Lo stato di attuazione delle procedure assunzionali, aggiornato alla data del 30 aprile 2022, evidenzia - a tale ultima data - ulteriori 83 assunzioni effettuate, di cui 77 relative alla Giunta (che includono n. 22 progressioni di area del personale di ruolo, attivate ex art. 22, comma 15, del d.lgs. n 75/2017).

La Sezione ha verificato il rispetto dei limiti assunzionali vigenti, che trovano fondamento, per le regioni, nella sostenibilità finanziaria della relativa spesa, in applicazione dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 ("decreto crescita") e del d.m. attuativo del 3 settembre 2019.

La Regione ha dimostrato, infatti, che il relativo rapporto tra spesa di personale 2020 e media delle entrate correnti 2018-2020, pari all'8,62 per cento, è inferiore al valore soglia-limite di sostenibilità finanziaria, pari - per la Regione Toscana - all'11,5 per cento e che le risorse messe a disposizione per le assunzioni programmate nel 2021, pari a complessivi euro 4.244.357 - di cui euro 3.574.771 relativi alla Giunta regionale ed euro 669.586 riguardanti il Consiglio regionale - rispettano la capacità-limite di euro 24.153.072, corrispondente al 15 per cento della spesa di personale 2018, come previsto dal d.m. attuativo del 3 settembre 2019.

Inoltre, in tema di capacità assunzionali, la Sezione esprime un giudizio positivo sull'intervenuta abrogazione dell'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009 - per effetto dell'art. 21 della l.r.

11 agosto 2021, n. 29 - visti i potenziali effetti elusivi di tale disposizione (che aveva istituito la "capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti") rispetto ai vincoli posti dalla normativa statale.

Si riscontrano invece taluni profili di criticità nel contenuto dei PTFP adottati, per il triennio 2021-2023, dai rispettivi organi della Giunta e del Consiglio. La Sezione osserva, in particolare, che gli stessi, limitandosi ad esporre la programmazione delle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato, risultano carenti di alcuni elementi informativi previsti dagli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2001 e dal d.m. 8 maggio 2018. Si evidenzia, al riguardo, la mancata indicazione delle assunzioni di personale a tempo determinato e dei correlati elementi dimostrativi del rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Ciò impedisce una corretta valutazione delle singole componenti della spesa - nel complesso programmata - in funzione della loro coerenza con gli stanziamenti di bilancio nonché del rispetto dei diversi limiti cui le stesse sono assoggettate. La Sezione rileva, altresì, la necessità di quantificare nei piani anche le risorse provenienti da "altri soggetti" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) destinate al finanziamento di assunzioni di personale, al fine di una corretta applicazione dell'art. 57, comma 3-septies, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, che, a decorrere dal 2021, consente di escludere i relativi importi dal calcolo del valore soglia, ai fini della individuazione della capacità assunzionale dell'ente. L'amministrazione, in esito al contraddittorio, ha manifestato l'impegno di "valorizzare" le suddette indicazioni nel PTFP, a partire dalla programmazione del triennio 2023-2025.

Quanto al rispetto del limite previsto per la spesa di personale a tempo determinato, costituito dall'ammontare dell'analoga spesa sostenuta dalla Regione nel 2009 e pari a 15.742.022 euro, i dati forniti dall'amministrazione evidenziano una spesa complessiva, sostenuta nel 2021, a tale titolo, di euro 9.989.030, nettamente inferiore, dunque, al suddetto limite. La Sezione, tuttavia, conferma la necessità di dare puntuale dimostrazione delle modalità di quantificazione di tale voce di spesa nell'ambito dei PTFP.

Parimenti positivo, anche per il 2021, è il giudizio espresso dalla Sezione sul rispetto dei limiti "storici" dell'aggregato di spesa in esame, rispettivamente previsti: dall'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006 per la spesa di personale complessiva, che è risultata inferiore di oltre 16 milioni rispetto al relativo parametro, costituito dal valore medio del triennio 2011-2013 (nella specie, complessivi 145,21 milioni impegnati nel 2021 a fronte del suddetto valore medio che per la Regione Toscana è di 161,57 milioni) e dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 per le risorse destinate al trattamento accessorio del personale con gli atti adottati fino al 31 dicembre 2021. La Regione, tuttavia, in sede di contraddittorio finale, ha comunicato di aver incrementato, di recente, il Fondo della dirigenza 2021 e di aver rideterminato - con il decreto dirigenziale n. 11639 del 14 giugno 2022 - il limite dell'art. 23 co. 2 del d.lgs. n. 75/2017. La Sezione evidenzia, al riguardo, la mancata dimostrazione delle verifiche preliminari effettuate dall'ente per assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e si riserva di effettuare approfondimenti in vista del successivo giudizio di parifica.

Alcune criticità, già evidenziate nella relazione allegata al precedente giudizio di parifica, si confermano in relazione alle voci afferenti alla quantificazione e alla destinazione delle risorse del Fondo del personale non dirigente. Quanto al primo aspetto, la Sezione rileva

che l'amministrazione ha autorizzato anche nel 2021 l'incremento della parte variabile del Fondo, nella misura massima prevista dall'art. 67 co. 4 CCNL 21 maggio 2018 (1,2 per cento monte salari 1997), pur in presenza di rilevanti economie provenienti dalla parte fissa del Fondo 2020 e generando, in tal modo, un trasferimento di risorse dal bilancio al Fondo, per un importo pari a euro 490.472 in assenza di reali presupposti giustificativi. In sede di contraddittorio, la Regione, oltre ad aver illustrato la provenienza delle economie, ha rappresentato che la possibilità di rinviare l'utilizzo di una parte delle risorse del Fondo all'anno successivo è autorizzata dall'art. 68, comma 1, ultimo periodo del CCNL Funzioni Locali 2016/2018 e che anche l'incremento facoltativo della parte variabile del Fondo è consentito dalle disposizioni contrattuali. La Sezione, conclusivamente, osserva che tale operazione, seppur consentita dalle norme contrattuali, appare poco coerente con le dinamiche contrattuali anche in considerazione della criticità, meglio descritta di seguito, relativa all'erronea imputazione contabile del trattamento economico accessorio del personale degli uffici di supporto degli organi politici. Sul secondo punto, la Sezione, conferma l'osservazione già espressa nel precedente giudizio di parifica con riferimento alle PEO attivate nel 2021, rilevando il mancato rispetto del vincolo di selettività cui ha fatto seguito la progressione generalizzata e automatica di una elevata percentuale di dipendenti (363 su 883 aventi diritto). L'amministrazione, in esito al contraddittorio, si è impegnata ad operare *“sin dalle eventuali procedure selettive PEO per l'anno 2022 ... nel rispetto delle indicazioni operative di codesta spettabile Corte”*.

Con riguardo al Fondo del personale dirigenziale è emerso - in fase di contraddittorio finale - che l'amministrazione, con decreto n. 11639 del 14 giugno 2022, ne ha disposto l'incremento per effetto della riconduzione dei dirigenti apicali nell'ambito della dotazione organica dell'ente. Con lo stesso decreto l'amministrazione ha rideterminato - in aumento - il limite dell'art. 23 co 2 del d.lgs. n. 75/2017. La Sezione, al riguardo, oltre ad evidenziare che la l.r. n. 5/2022 aveva autorizzato l'incremento del Fondo della dirigenza *“nel limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75”*, esprime riserve sulla mancata dimostrazione - da parte dell'amministrazione - dell'assenza di effetti espansivi della spesa di personale, e si riserva di verificare, in occasione del successivo giudizio di parifica, le modalità di rideterminazione del limite di cui all'articolo 23 co. 2 del d.lgs. 75/2017 oltreché le verifiche preliminari effettuate dall'amministrazione, al fine di assicurare la coerenza di tale rideterminazione con i vincoli di finanza pubblica (cfr. la recente sentenza Corte costituzionale n. 212/2021) che impongono di evitare ingiustificati aumenti di spesa a carico del bilancio regionale.

Parimenti, la Sezione intende monitorare il definitivo inquadramento del personale giornalista nei profili professionali individuati per i dipendenti pubblici dal recente *“Accordo per la specifica regolazione di raccordo del personale profili di informazione”* siglato, in data 7 aprile 2022, tra ARAN, Confederazioni rappresentative nei comparti di contrattazione e FNSI, oltre a verificare il rispetto da parte dell'amministrazione, in sede di costituzione del Fondo del salario accessorio del comparto, della pronuncia 212/2021 della Corte costituzionale che ha censurato l'art. 3 della l.r. n. 69 del 24 luglio 2020 che prevedeva la possibilità di superare il limite dell'art. 23 co. 2 del d.lgs. n. 75/2017.

Infine, ulteriori profili di criticità sono emersi con riguardo al trattamento economico accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici (Giunta e Consiglio). Si premette che tali strutture hanno un proprio organico, distinto da quello dei ruoli regionali e determinato con provvedimenti della Giunta regionale e del Consiglio, adottati, nella specie, con delibera della Giunta regionale n. 1340 del 2 novembre 2020 e con deliberazione del Consiglio regionale n. 66 del 28 ottobre 2020. Oltre a definire la dotazione organica, tali atti determinano in applicazione degli artt. 41, 42, 43, 44, 45 e 49, 51, 52 e 58 della l.r. n. 1/2009, la corresponsione dei trattamenti economici spettanti al suddetto personale prevedendo, peraltro, la corresponsione di emolumenti accessori diversi da quelli previsti dal CCNL per quanto riguarda misura, modalità di finanziamento e presupposti di erogazione.

La Sezione, però, nutre dubbi circa la possibilità che la fonte legislativa regionale possa regolamentare la corresponsione degli emolumenti in oggetto poiché, di regola, la disciplina della materia retributiva (in quanto riconducibile alla materia dell'ordinamento civile) spetta alla legislazione statale ai sensi dell'art. 117 della Cost., secondo comma, lett. l) e osserva che le norme regionali potrebbero generare potenziali effetti espansivi della spesa di personale.

L'amministrazione - in sede di contraddittorio - ha affermato di ritenere inesistente l'ipotizzato contrasto, tra normativa regionale e art. 117 co.2 Cost., poiché il fondamento legislativo statale dei trattamenti accessori in argomento sarebbe da rinvenire nell'art. 14 del TUPI, che può essere considerata una disposizione di principio e, come tale, estesa anche agli uffici di diretta collaborazione degli organi regionali.

Nella stessa sede, tuttavia, ha assunto *“l'impegno a procedere con la predisposizione di una proposta di legge recante modifiche ai Capi VI e VII della l.r. 1/2009”* al fine di adeguarsi alle osservazioni della Sezione.

Dando seguito a tale impegno la giunta regionale, nella seduta dell'11 luglio 2022, ha approvato la decisione n. 5 con la quale ha formulato indirizzi alla Direzione generale e alla direzione competente in materia di personale per la predisposizione di una proposta di legge regionale finalizzata a recepire le osservazioni della Sezione.

Nel corso dell'udienza di pre-parifica, tenutasi in data 14 luglio 2022, l'amministrazione ha confermato l'impegno a presentare, nel più breve tempo possibile, la proposta di legge in argomento.

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 ancora 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

La Regione finanzia i propri enti strumentali erogando ai medesimi contributi di parte corrente (di funzionamento e per l'attuazione di programmi di attività) e contributi destinati agli investimenti. Attesa l'entità delle risorse complessivamente trasferite agli stessi, la Sezione ne monitora l'andamento, con riferimento alla maggior parte degli enti controllati facenti parte del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione Toscana, estendendo il controllo ai risultati di esercizio e ai loro assetti organizzativi, con particolare riguardo alla gestione del personale e al contenimento della relativa spesa.

Nel 2021, in dettaglio, sono stati impegnati contributi di funzionamento per 98,05 milioni (in lieve decremento rispetto ai 99,70 milioni impegnati allo stesso titolo nel 2020), su cui hanno inciso, in maniera significativa, quelli erogati ad Arpat (44,57 milioni), ad Arti (26,88 milioni) nonché ad Ardsu (14,30 milioni). Questi tre enti peraltro risultano avere, al 31/12/2021, una consistenza di personale in servizio di n. 1.595 unità, rispetto alle complessive n. 1.809 unità - pari ad oltre il 50 per cento del personale in servizio nel 2021 presso la Regione - rilevate alla stessa data sul complesso degli enti esaminati. Le risorse destinate a "programmi di attività" per la parte corrente ammontano a oltre 60 milioni, anch'esse in gran parte erogate ad Ardsu (28,64 milioni) e ad Arti (27,05 milioni), mentre per spese di investimento gli impegni complessivi sono stati di 2,20 milioni.

Sotto il profilo delle procedure contabili si conferma quanto già riscontrato, positivamente, in occasione del precedente giudizio di parifica, in merito alla chiara rappresentazione contabile dei contributi di parte corrente che, dopo le direttive in materia di bilancio impartite dalla Giunta regionale, con la delibera n. 496/2019, sono - ora - distinti tra contributi di funzionamento e contributi destinati alla realizzazione di programmi di attività. Per il 2021, inoltre, l'amministrazione, nell'ottica di concentrare le analisi sulle risorse effettivamente gestite dagli enti, ha valorizzato (sia nella parte corrente sia nella parte capitale del bilancio) una specifica voce denominata "altri trasferimenti" ove sono confluite le risorse erogate a taluni enti (c.d. soggetti pagatori, nella specie Artea e Ardsu) destinate all'erogazione di benefici a terzi. La Sezione segnala, in merito, la necessità di valutare attentamente le risorse da imputare a tale voce, evitando, per il futuro, talune commistioni di cui si è riscontrata la presenza.

Relativamente alle procedure di adozione dei bilanci degli enti, da concludersi entro il termine del 30 aprile, la Sezione ribadisce la necessità di vigilare tempestivamente sulle stesse e di rafforzare i necessari interventi in caso di ritardo degli enti. Alla data di chiusura del contraddittorio (11 luglio 2022), infatti, non risultavano ancora adottati i bilanci di esercizio di n. 4 enti (Autorità portuale regionale, Ente parco regionale della Alpi Apuane, Ente parco regionale della Maremma ed Ente parco regionale Migliarino San Rossore). Inoltre, per ragioni illustrate in sede istruttoria, legate ad avvicendamenti degli organi nonché ad approfondimenti istruttori avviati dal Settore competente ("Programmazione finanziaria e finanza locale"), a tale data erano ancora in corso le procedure per l'approvazione dei bilanci di esercizio 2020 per l'Autorità portuale regionale e per l'Ente Parco Migliarino, San Rossore Massaciuccoli.

Quanto ai risultati dell'esercizio 2021, l'amministrazione ha rappresentato la difficoltà di disporre, ai fini del giudizio di parifica, di dati definitivi per lo stesso anno di riferimento del rendiconto generale della Regione Toscana, in considerazione dei tempi necessari per l'iter approvativo dei bilanci da parte delle competenti strutture regionali (iter che viene avviato dopo il termine suddetto del 30 aprile, previsto per la relativa adozione da parte degli enti). I dati disponibili - relativi agli enti che hanno provveduto all'adozione del bilancio - sono, quindi, provvisori e sono stati comunicati nelle more dell'approvazione regionale. Il quadro complessivo che emerge dai dati esaminati, seppur non definitivi, è positivo poiché evidenzia il conseguimento di utili, con la sola eccezione di Artea che ha registrato una minima perdita di euro 22.780,00 dovuta ad asserite dinamiche di incremento di alcuni costi di funzionamento (per maggiori attività svolte e maggiori spese causate dalla pandemia) a fronte del relativo contributo rimasto invariato.

Parimenti non sono emerse criticità in merito alla situazione dei crediti e debiti reciproci, che risultano - per tutti gli enti esaminati - asseverati dai rispettivi organi di controllo oltre che dal Collegio dei revisori della Regione Toscana.

Sugli assetti organizzativi dei medesimi si riscontrano, invece, taluni profili di criticità, in parte già evidenziati nelle relazioni allegati ai precedenti giudizi di parifica, riguardanti, in particolare, la programmazione dei fabbisogni di personale, le misure di contenimento della relativa spesa, l'utilizzo di personale regionale distaccato presso taluni enti e il sistema di nomine dei rispettivi direttori, oltre al loro inquadramento giuridico ed economico.

Con riguardo alla programmazione dei fabbisogni di personale, la Sezione osserva che, in molti casi, i relativi Piani (PTFP) adottati dai singoli enti risultano carenti di alcuni elementi informativi previsti dagli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2001 e dal d.m. 8 maggio 2018. Si evidenzia, al riguardo, la mancata indicazione delle assunzioni di personale a tempo determinato e dei correlati elementi dimostrativi del rispetto dei vincoli di finanza pubblica oltreché la mancata indicazione dei costi relativi al personale in servizio. Ciò impedisce una corretta valutazione delle singole componenti della spesa - nel complesso programmata - in funzione della loro coerenza con gli stanziamenti di bilancio nonché del rispetto dei diversi limiti cui le stesse sono assoggettate. La Sezione rileva, peraltro, la necessità di quantificare nei PTFP anche le risorse provenienti da "altri soggetti" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) e destinate al finanziamento di assunzioni di personale, al fine di una corretta ricostruzione dei diversi limiti di spesa (art. 1, comma 557-*quater* della l. n. 296/2006 per la spesa complessiva di personale e art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 per la spesa di personale a tempo determinato).

Relativamente alle facoltà assunzionali degli enti, la Sezione esprime un giudizio positivo sull'intervenuta abrogazione dell'art. 22 *bis* della l.r. n. 1/2009 - per effetto dell'art. 21 della l.r. 11 agosto 2021, n. 29 - visti i potenziali effetti elusivi di tale disposizione rispetto ai vincoli posti dalla normativa statale. Per l'anno 2021, le facoltà assunzionali degli enti sono state comunque individuate, prima di tale abrogazione, con la d.g.r. n. 341 del 6 aprile 2021 (con l'esclusione di Arpat e Arti). Resta fermo che, in futuro, l'amministrazione dovrà comunque procedere alle necessarie verifiche sulla corretta determinazione delle stesse, contestualmente alle verifiche sulla spesa di personale e sul rispetto dei limiti, nell'esercizio

delle funzioni di vigilanza che le sono proprie. Inoltre, a seguito degli approfondimenti condotti sulla configurazione giuridica di Arpat, quale ente dipendente della Regione, la Sezione ritiene necessario acquisire, i dati relativi alla capacità assunzionale di tale ente a partire dal 2020, oltre a quelli relativi alla spesa di personale 2021.

In materia di contenimento della spesa di personale, il sistema regionale prevede, oltre all'applicazione del limite inderogabile fissato dal legislatore nazionale (spesa media del triennio 2011-2013, ex art. 1, comma 557-*quater* citato), anche un limite individuato dalla Regione negli indirizzi dettati agli enti con la Nota di aggiornamento al DEFR 2022, costituito dalla spesa sostenuta da ciascun ente nel 2016. Quest'ultimo limite è derogabile, secondo gli indirizzi regionali, dagli enti che per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi sono esplicitamente autorizzati con provvedimento della Giunta. La Sezione ribadisce le perplessità in ordine alle modalità di calcolo della spesa di personale di cui alla d.g.r. n. 751/2019 che, recependo i suddetti indirizzi, consente di escludere dal relativo computo l'aumento di spesa esplicitamente autorizzato dalla Giunta regionale. Analoghe modalità hanno determinato, infatti, negli esercizi precedenti, incrementi della spesa di personale che, nel caso del Consorzio Lamma, hanno portato anche al superamento del limite previsto dal legislatore nazionale. Ciò non ha precluso, tra l'altro, la concessione di una deroga a favore di tale ente anche nel 2021. La Sezione evidenzia nuovamente tale criticità e ribadisce l'inderogabilità del suddetto limite.

Quanto al personale regionale distaccato presso taluni enti con oneri a carico della Regione, gli elementi forniti in sede di contraddittorio non appaiono sufficienti, ad avviso della Sezione, per accertare la tipologia di funzioni svolte dal suddetto personale e per la corretta qualificazione dei rapporti in essere (distacco o comando) ai fini della conseguente valutazione dell'imputazione della spesa. L'amministrazione ha richiamato, peraltro, le recenti modifiche introdotte dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (recante "*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*"), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 29 giugno 2022, n. 79, precisando di essere tenuta ad applicare la disposizione che prevede la cessazione di tutti i distacchi in essere al 31 dicembre 2022. La Sezione osserva, al riguardo, che lo stesso d.l. n. 36/2022, introducendo il comma 1-*quinquies* all'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001, ha previsto la possibilità di attivare anche nuovi distacchi, a determinate condizioni. La Sezione, pertanto, intende monitorare le decisioni che la Regione assumerà in materia, riservandosi in ogni caso di valutarne gli effetti sul rispetto dei limiti di spesa di personale degli enti interessati in occasione del successivo giudizio di parifica.

Parimenti, la Sezione ritiene non superate le criticità segnalate per i direttori degli enti - riguardanti, nello specifico, la loro collocazione al di fuori della dotazione organica, la durata dell'incarico coincidente con il mandato politico, in difformità dall'art 19 del Tupi, e l'attribuzione di un trattamento fisso e omnicomprendivo non correlato alle prestazioni rese e agli obiettivi raggiunti. La Regione, a tal proposito, in esito al contraddittorio, si è limitata a richiamare la funzione di raccordo politico-amministrativo affidata ai medesimi dalle rispettive leggi istitutive, riservandosi di procedere ad una "*puntuale ricognizione per un eventuale adeguamento delle disposizioni normative*". La Sezione rileva in merito che le norme regionali citate attribuiscono ai direttori degli enti anche la competenza all'adozione di atti

gestionali configurando, in tal modo, una posizione funzionale analoga a quella dei direttori regionali, per i quali è stata già chiarita la natura non esclusivamente fiduciaria dei relativi incarichi. Inoltre, la Sezione osserva che, per tali figure, devono essere, in ogni caso, disposte sia la collocazione nell'ambito della dotazione organica dei rispettivi enti sia l'attribuzione di un trattamento economico correlato alle prestazioni svolte e, almeno in parte, al raggiungimento di obiettivi di performance misurabili.

Capitolo XV - Le partecipazioni societarie della Regione

Come ogni anno in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto generale, la Sezione svolge un'analisi delle partecipazioni societarie detenute dalla Regione.

Sono molteplici i profili di cui si occupa la Sezione e qui merita di essere evidenziato, in *primis*, l'aspetto relativo alla riconciliazione dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate.

All'esito delle verifiche condotte, infatti, si conferma la tendenza già evidenziata, negli scorsi anni, relativa alla mancata riconciliazione delle poste contabili per importi rilevanti, interamente imputabili ai rapporti tra la Regione e la società *in house* Sviluppo Toscana S.p.a., nel suo ruolo di organismo intermedio. Tale rapporto non trova rappresentazione in sede di contabilità finanziaria, né con riferimento alle risorse relative ai fondi non ancora erogati, né con riferimento ai fondi erogati. La circostanza non può che generare grande preoccupazione nella misura in cui finisce per determinare una fisiologica impossibilità di tradurre in contabilità finanziaria i rapporti tra società e socio Regione, e questo non solo per quanto riguarda la tutela degli equilibri di bilancio ma anche per la corretta gestione delle risorse pubbliche. Sul punto si osserva infatti che - nel sistema così organizzato - esistono fasi della gestione dei fondi in cui si perde traccia delle risorse che transitano dalla Regione alla società per la successiva gestione, peraltro distraendo tali risorse da altre destinazioni possibili *medio tempore*.

Rilevante, poi, anche l'aspetto relativo all'attività di razionalizzazione condotta dalla Regione ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016.

Sul punto si registrano le medesime criticità già segnalate nelle precedenti relazioni di accompagnamento alla parifica: scarsa capacità della Regione di esercitare compiutamente i diritti scaturenti dal proprio *status* di socio di maggioranza/controllo e pervicace mantenimento delle partecipazioni, nonostante l'evidente situazione di crisi strutturale ed irreversibile in cui versano molte delle società partecipate o controllate.

Tra queste, meritano di venire segnalate alcune situazioni che, più di altre, generano perplessità per le scelte assunte dal socio Regione, tanto in riferimento all'impatto di tali scelte sul bilancio (in termini, ad esempio, di fondo perdite partecipate), sia in riferimento alla sana gestione delle risorse pubbliche.

Anzitutto, Fidi Toscana S.p.a.

La società è in perdita dal 2015, in squilibrio economico, con fortissime difficoltà ad adeguarsi alle previsioni dei piani di razionalizzazione di cui risulti destinataria ed è soggetta a monitoraggio rafforzato. La grave crisi societaria si è aggravata con l'entrata in vigore delle rilevanti modifiche normative che hanno disposto lo spostamento quasi integrale del mercato delle garanzie sul Fondo Centrale di Garanzia, con conseguente drastica riduzione delle attività rese dal sistema regionale delle garanzie, *core-business* di Fidi Toscana. Ciononostante, anche con il Piano 2022, la Regione ha ritenuto di mantenere la propria partecipazione nella società, riducendone la quota (a seguito di alienazione di parte delle proprie azioni) e orientando verso altre missioni l'attività della società. La genericità delle previsioni di

razionalizzazione ed i dubbi in riferimento alla configurabilità della società come a controllo pubblico (circostanza che permetterebbe di ricollocarne il personale in eccesso tramite le procedure ex art. 25 TUSP, trasferendolo su Sviluppo Toscana S.p.a. che nel nuovo piano di razionalizzazione “*prevede la necessità di nuove assunzioni*”), si sommano alla forte preoccupazione per il pervicace mantenimento di una società che pesa per il 96 per cento sul fondo perdite partecipate e che nel tempo ha dato ampiamente prova di non esser capace ad uscire dalla crisi in cui versa ormai da anni.

Particolare attenzione merita anche la situazione di Terme di Montecatini S.p.a.

Sulla società, a controllo pubblico, la Sezione si è espressa in modo negativo più volte evidenziando, ormai, tutti gli aspetti di criticità. È una società che versa da tempo in stato di insolvenza senza riuscire ad attuare alcuna forma di risanamento, nonostante gli sforzi dei due soci pubblici i quali, tuttavia, non riescono ad assumere una guida univoca ed una gestione corretta della società. Non solo il socio Comune di Montecatini Terme si è opposto alla decisione della Regione di porre finalmente la società in scioglimento anticipato, ma nessuno dei due soci è riuscito a stimolare adeguatamente gli organi societari, ad esempio, per far approvare i bilanci societari nei termini di legge oppure per produrre la necessaria attestazione per la riconciliazione dei debiti e dei crediti richiesta per legge. Neppure la presentazione di un’istanza per la declaratoria di fallimento della società a febbraio 2022 sembra aver dato finalmente vigore all’azione dei soci pubblici. La Regione ha, infatti, indicato la strada del concordato preventivo cd in bianco in attesa delle decisioni dell’assemblea. In conclusione, anche quest’anno nessuna soluzione concreta da parte della Regione nei confronti della società Montecatini Terme.

L’analisi ha infine evidenziato criticità rilevanti anche per le tre società del settore fieristico in riferimento: *i)* alla possibilità di effettivamente ricondurre la società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. nella ipotesi di deroga di cui all’art. 4 co. 7 TUSP, con conseguente necessaria valutazione in merito alla effettiva riconducibilità della partecipazione azionaria alle finalità dell’Ente; *ii)* alla necessità di dare effettiva applicazione al dettato normativo recato dal citato art. 4 co. 2 lett. c) TUSP (divieto di detenere società che svolgono attività analoghe o comunque similari), in relazione a tutte e tre le società; *iii)* ai dubbi circa la qualificazione come società a controllo pubblico di Firenze Fiera S.p.a. e Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., atteso che l’assenza di controllo pubblico non può che incidere sull’attività sociale e, indirettamente, sul perseguimento dei fini dei soci pubblici; *iv)* alla opportunità/legittimità di detenere partecipazioni in società che presentano, soprattutto Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., evidenti difficoltà da un punto di vista economico-finanziario, tanto da far dubitare della loro capacità di porsi quali strumenti fattivi delle politiche regionali.

INDICE DELLA RELAZIONE

INDICE GENERALE

VOLUME I

RELAZIONE	Pag.
CAPITOLO I - IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI REGIONALI: LA SITUAZIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI E GLI EFFETTI DELL'EMERGENZA SANITARIA	3
1. Premessa	3
2. La situazione finanziaria delle regioni nel periodo 2015-2020 e gli effetti dell'emergenza sanitaria derivante da Covid 19	5
3. L'impatto del controllo della Corte dei conti sui risultati di amministrazione	10
4. Sintesi delle parifiche effettuate nel 2021 dalle Sezioni di controllo	12
CAPITOLO II - LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E IL BILANCIO DI PREVISIONE	19
1. La programmazione finanziaria regionale 2021-2023	19
1.1 Il Documento di programmazione economica finanziaria regionale (DEFER)	21
1.2 L'Agenda 2030: contesto internazionale e crisi pandemica	24
1.2.1 L'Agenda 2030 a livello nazionale e la ripartizione dello stato di avanzamento a livello regionale rispetto agli SDGs	27
1.2.2 La strategia in ambito regionale: un'analisi dei progressi effettuati nel 2021	28
1.2.3 Obiettivi di sviluppo sostenibile e programmazione finanziaria regionale 2021-2023	29
1.3 La manovra di bilancio 2021-2023: legge di stabilità e legge collegata	33
1.4 La legge di bilancio 2021-2023	37
1.5 Le variazioni legislative di bilancio	41
1.5.1 La legge di assestamento del bilancio 2021-2023	43
1.5.2 La prima variazione di bilancio	44
1.5.3 La seconda variazione di bilancio	45
1.6 Le variazioni di Giunta	48
1.7 Applicazione dell'avanzo di amministrazione al bilancio di previsione 2021. Rispetto dei vincoli di legge	50
1.7.1 Svincolo delle quote di avanzo di amministrazione. Applicazione dell'art. 109, comma 1-ter del d.l. n. 18/2020	51
1.7.2 Applicazione dell'avanzo di amministrazione "sanitario"	52
1.8 I fondi di accantonamento e di riserva nel bilancio di previsione. Il fondo per le lettere di patronage in favore delle aziende sanitarie	53
1.8.1. Il fondo di riserva per spese obbligatorie	55
1.9 Il ciclo di programmazione del bilancio regionale e del comparto sanitario: confronto e criticità	56
1.10 Considerazioni conclusive	60
CAPITOLO III - IL FONDO DI RISERVA PER SPESE IMPREVISTE	65
1. Il fondo di riserva per spese impreviste	65
2. L'utilizzo del fondo per spese impreviste da parte della Regione Toscana	65
2.1 Limiti qualitativi del fondo e spese finanziabili	65
2.2 Movimentazioni del fondo ed impieghi nel bilancio di previsione 2021-2023	69
2.3 Finanziamento ed utilizzo del fondo spese impreviste: anomalie e criticità	72
3. Considerazioni conclusive	76
CAPITOLO IV - LA GESTIONE FINANZIARIA 2021	79
1. Il quadro d'insieme - i risultati finali	79
1.1 I risultati della gestione competenza	82
1.2 I risultati della gestione dei residui	84

1.3	I risultati della gestione di cassa	84
1.4	Il risultato di amministrazione	85
2.	Le entrate di competenza	88
2.1	I dati complessivi del 2021	88
2.2	L'andamento delle entrate per titoli	88
2.3	Le entrate del titolo I e l'andamento dei principali tributi regionali	92
2.4	Le entrate del titolo II e i contributi statali per l'emergenza sanitaria (Fondi Covid). Rinvio	97
2.5	Gli andamenti generali delle entrate nel quinquennio 2017-2021	97
3.	Le spese di competenza	102
3.1	I dati complessivi del 2021	102
3.2	L'andamento delle spese per titoli	103
3.3	Le spese correnti. Macroaggregati e Fondi Covid (rinvio)	106
3.4	Le spese per missione (tabelle)	107
4.	I servizi per conto terzi	112
5.	La gestione dei residui	117
5.1	I residui attivi	118
5.1.1	Le operazioni di riaccertamento dei residui attivi	118
5.1.2	I residui attivi dell'esercizio 2021	120
5.2	I residui passivi	124
5.2.1	Le operazioni di riaccertamento dei residui passivi	124
5.2.2	I residui passivi dell'esercizio 2021	127
5.2.3	I residui passivi perenti	129
6.	I debiti fuori bilancio	131
7.	Considerazioni conclusive	135
 CAPITOLO V - LA GESTIONE DI CASSA		137
1.	Le risultanze della gestione di cassa	137
1.1	La gestione di cassa del comparto ordinario	138
1.2	La gestione di cassa del comparto sanitario	139
1.3	Saldo positivo di cassa: principali partite che ne influenzano la consistenza	140
1.4	Erogazioni di cassa sanitarie: criticità e anomalie	144
2.	La tempestività dei pagamenti	147
3.	Il rimborso delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013	152
4.	Considerazioni conclusive	155
 CAPITOLO VI - IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE E GLI EQUILIBRI DI BILANCIO		159
1.	Equilibri di bilancio e concorso agli obiettivi di finanza pubblica	159
1.1	L'equilibrio nel bilancio di previsione	160
1.2	L'equilibrio a rendiconto	163
1.3	L'equilibrio di cassa	167
1.4	L'equilibrio delle contabilità speciali. Disallineamento delle partite in conto terzi	168
2.	Il risultato di amministrazione	170
2.1	Composizione del disavanzo di amministrazione ed evoluzione dei ripiani	174
2.1.1	Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto	175
2.1.2	Il disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui	179
2.1.3	Il disavanzo da FAL	179
2.2	I fondi accantonati nel risultato di amministrazione	181
2.2.1	Il fondo crediti di dubbia esigibilità	181
2.2.2	Il fondo residui perenti	187
2.2.3	Il fondo anticipazione di liquidità	188
2.2.4	Il fondo per perdite delle società partecipate	189
2.2.5	Il fondo contenzioso	191
2.2.6	Altri accantonamenti	196
2.3	I fondi vincolati	197
3.	Il fondo pluriennale vincolato	199
4.	Considerazioni conclusive	204
 CAPITOLO VII - LA GESTIONE DEI FONDI COVID 19		207
1.	L'evoluzione della normativa in materia di contrasto alla pandemia da Covid-19	207
2.	Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul bilancio regionale	208

2.1	Impatto sul bilancio regionale dei singoli trasferimenti. Anomalie e criticità	212
3.	I fondi Covid-19 destinati al perimetro ordinario	218
4.	I fondi Covid-19 destinati al servizio sanitario	221
5.	Considerazioni conclusive	226
 CAPITOLO VIII - L'AVVIO DEL PNRR IN REGIONE TOSCANA		229
1.	Inquadramento giuridico e quadro generale sul Piano Nazionale di Ripresa Resilienza	229
2.	Governance e cabina di regia	235
3.	Il PNRR	236
4.	Il Piano nazionale complementare	239
5.	Il Fondo complementare regionale	242
6.	I singoli progetti	244
6.1	Missione 2 - Interventi complementari rispetto al piano strategico nazionale della mobilità sostenibile per il rinnovo di flotte bus, treni e navi verdi - M2C2 4.4.1	244
6.2	Missione 2 - Efficientamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica. Progetto: sicuro, verde e sociale. Riqualificazione edilizia residenziale pubblica - M2C3.2	245
6.3	Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica. Componente M2C2 energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile - Investimento 4.4.2 - Acquisto treni - M2C2 4.4.2	247
6.4	Missione 5 - Inclusione sociale e coesione. Rigenerazione urbana e housing sociale. Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA). M5C2 2.3	247
6.5	Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura. Protezione e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale. Componente M1C3	249
6.6	Missione 1 - Digitalizzazione innovazione, competitività e cultura. Task forze digitalizzazione, monitoraggio e performance. Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR. M1C1 2.2	251
6.7	Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica. Componente M2C2 Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile. Investimento 4.1 Rafforzamento mobilità ciclistica - M2C2 4.1	252
6.8	Missione 6 - Salute. Componente 1: reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale. Componente 2: innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale	253
7.	Progetti ricompresi in precedenti linee di finanziamento	256
8.	Impatto sul bilancio 2021	257
 CAPITOLO IX - L'INDEBITAMENTO REGIONALE		259
1.	L'indebitamento in Toscana	259
1.1	L'indebitamento regionale e la sua evoluzione	259
1.2	L'indebitamento autorizzato e assunto nell'esercizio 2021	263
1.3	La gestione dei finanziamenti derivanti dall'indebitamento. I contributi agli enti SSR e le risorse trattenute nella cassa regionale	264
1.4	Le spese per il servizio del debito. L'andamento storico e la traslazione degli oneri sul perimetro sanitario	269
2.	Verifica del rispetto dei vincoli di indebitamento di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011	275
3.	Le spese di investimento finanziate dall'indebitamento nell'esercizio 2021	278
4.	L'indebitamento in derivati finanziari	280
4.1	I derivati finanziari in Regione Toscana	281
4.2	Il <i>fair value (mark to market)</i> dei derivati	283
4.3	Gli oneri addebitati sul perimetro sanitario	285
5.	Considerazioni conclusive	286

VOLUME II

CAPITOLO X - LA GESTIONE SANITARIA	11
1. I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2021	11
2. Analisi della composizione del perimetro sanitario. Le previsioni di entrata e di spesa	12
3. Accertamenti e impegni del FSR	16
4. L'andamento delle entrate relative al FSR	26
4.1 Le entrate del Fondo sanitario indistinto	27
4.2 Le entrate del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo	30
5. L'andamento delle spese relative al FSR	33
5.1 Le spese del Fondo sanitario indistinto	33
5.2 Le spese del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo	39
6. La gestione dei residui del perimetro sanitario	44
6.1 I residui attivi	44
6.2 I residui passivi	47
7. La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR	55
7.1 Gli impegni di spesa e la tardiva ripartizione del FSR	55
7.2 Le erogazioni per cassa agli enti del servizio sanitario	57
8. Riepilogo delle criticità attinenti i rapporti finanziari tra Regione e SSR. La gestione della "liquidità sanitaria"	60
9. Il ripiano delle perdite del SSR	64
10. Considerazioni conclusive	67
CAPITOLO XI - IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI IN SANITÀ	73
1. 1. Premessa	73
2. I finanziamenti provenienti dal programma statale di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988	74
3. I finanziamenti regionali	75
4. Il sistema di finanziamento degli investimenti. Criticità	76
5. Considerazioni conclusive	83
CAPITOLO XII - LA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE	87
1. Premessa	87
2. I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto economico	88
2.1 Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti	109
2.2 La gestione dei beni mobili e immobili	111
2.3 Le alienazioni dei beni immobili	116
2.4 Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare	123
3. Considerazioni conclusive	124
CAPITOLO XIII - LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI	127
1. Premessa	127
2. Il nuovo ciclo di programmazione: lo stato di avanzamento dei negoziati con la Commissione europea	128
2.1 La Programmazione 2021-2027: alcune considerazioni preliminari	128
2.2 La Programmazione 2023-2027 del Psr FEASR: l'avanzamento dei negoziati con la Commissione europea	129
3. La Programmazione 2014-2020 dei fondi SIE: le indicazioni europee per la chiusura dei programmi operativi	131
4. Analisi dello stato di attuazione e avanzamento finanziario dei fondi SIE (2014-2020) al 31/12/2021	133
4.1 Il Por CReO FESR	134
4.2 Il Por Ico FSE	142
4.3 Il Programma Garanzia Giovani	149
4.4 Il Psr FEASR	156
4.5 Il Po FEAMP	163
4.6 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo	167
5. Controlli e irregolarità	171
5.1 Il Por CReO FESR	173
5.2 Il Por Ico FSE	177
5.3 Il Psr FEASR	178
5.4 Il Po FEAMP	179

5.5	Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo	179
5.6	Irregolarità e monitoraggio delle azioni di recupero nei Por CREO FESR, Por Ico FSE e nel Psr FEASR (programmazione 2014-2020)	180
CAPITOLO XIV - I PROFILI ORGANIZZATIVI		183
1	L'organizzazione amministrativa e il personale regionale	183
1.1	L'assetto organizzativo. La dotazione organica e il personale in servizio	183
1.2	La programmazione del fabbisogno di personale 2021-2023	187
1.3	La capacità assunzionale 2021. Determinazione e rispetto dei limiti	190
1.3.1	Il superamento delle criticità sulla "capacità assunzionale complessiva" della Regione e degli enti dipendenti	194
1.4	PTFP 2021-2023 della Giunta regionale. Piano assunzionale 2021 e stato di attuazione	195
1.5	PTFP 2021-2023 del Consiglio regionale. Piano assunzionale 2021 e stato di attuazione	196
1.6	Le Progressioni Verticali (PV)	197
1.7	Le procedure speciali per il superamento del precariato	198
1.8	La spesa di personale: il rispetto del limite ex art. 1, comma 557- <i>quater</i> l. n. 296/2006	199
1.9	La spesa di personale a tempo determinato: rispetto del limite	201
1.10	I profili di criticità delle assunzioni di personale a tempo determinato	202
1.11	Inquadramento del personale giornalista dopo la sentenza della Corte costituzionale 11 novembre 2021 n. 212 e l'Accordo del 7 aprile 2022	205
1.12	La quantificazione del Fondo del personale non dirigente e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica	207
1.12.1	I profili di criticità relativi alla costituzione e destinazione del Fondo del personale non dirigente	210
1.12.2	Le criticità delle Progressioni economiche orizzontali (PEO) 2021	212
1.13	Il nuovo inquadramento della dirigenza apicale dopo l'entrata in vigore della l.r. 13 luglio 2021 n. 22	215
1.14	Il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente	218
1.15	Il trattamento accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici	221
1.16	Considerazioni conclusive	224
2.	I controlli interni della Regione Toscana	229
3.	Gli enti e le agenzie regionali	236
3.1	Gli enti oggetto di esame	236
3.2	I contributi finanziari erogati dalla Regione	236
3.3	I risultati di esercizio	240
3.4	La verifica dei crediti e dei debiti reciproci	242
3.5	I controlli interni sugli enti dipendenti	243
3.6	La programmazione triennale del fabbisogno di personale (PTFP)	244
3.7	La dotazione organica	246
3.8	La capacità assunzionale degli enti. L'abrogazione dell'art. 22 <i>bis</i> della l.r. n. 1/2009	247
3.9	Il quadro di indirizzi impartiti dalla Giunta regionale sulla spesa di personale	249
3.10	Le procedure per il superamento del precariato	251
3.11	Il personale comandato e distaccato	251
3.12	Il sistema di nomine dei direttori degli enti	253
3.13	Considerazioni conclusive	254
CAPITOLO XV - LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DELLA REGIONE		259
1.	Il portafoglio azionario della Regione. Considerazioni generali e rilievi critici	259
2.	Le partecipazioni nel rendiconto generale della Regione	267
2.1	Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate	267
2.2	Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate	270
2.3	Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione	278
2.4	I trasferimenti a favore delle società partecipate	278
3.	La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016	282
3.1	L'azione di razionalizzazione della Regione	282
3.2	Analisi su alcune società partecipate	286
3.2.1	Sviluppo Toscana S.p.A.	286
3.2.2	Fidi Toscana S.p.A.	287
3.2.3	Società del settore fieristico	293
3.2.4	Terme di Montecatini S.p.A.	297
4.	Interventi legislativi regionali in materia di società partecipate	299
5.	Conclusioni	301

