



# CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA

GIUDIZIO DI PARIFICA SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA  
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018

**Requisitoria del Procuratore regionale  
Acheropita Mondera**

FIRENZE, UDIENZA DEL 23 LUGLIO 2019



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA

GIUDIZIO DI PARIFICA DEL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA  
ESERCIZIO FINANZIARIO 2018

**Requisitoria del Procuratore regionale  
Acheropita Mondera**

FIRENZE, UDIENZA DEL 23 LUGLIO 2019



## **PREMESSA**

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, art. 1, comma 5, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato (previsto dagli artt. 39-41 del R.D. n. 1214 del 1934), è stato esteso al rendiconto delle Regioni, con la finalità di fornire alle assemblee legislative regionali elementi di valutazione per l'approvazione del disegno di legge sul rendiconto di gestione.

Il procedimento, che porta alla decisione della Sezione regionale di controllo sulla parificazione del rendiconto regionale, si svolge “*con le formalità della giurisdizione*” (art. 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214) e prevede, quindi, la presenza del Pubblico ministero.

Tali peculiarità inducono ad attribuire al giudizio di parifica il valore di cerniera tra l'attività di controllo e quella giurisdizionale, riportando ad unità la funzione che la Costituzione assegna alla Corte dei conti.

In particolare, la partecipazione del Procuratore regionale garantisce rappresentanza e tutela allo Stato-Comunità, in un procedimento che è un “*giudizio*”, non solo in senso formale, ma anche sostanziale, come si rileva dalla circostanza che la

decisione sulla parifica del rendiconto è assunta dalla Sezione regionale di controllo *“In nome del Popolo Italiano”*.

In detto contesto di natura contenziosa, nel quale l'istruttoria viene condotta direttamente dalla Sezione del controllo, in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, il P.M. contabile interviene in veste di organo di garanzia dell'Ordinamento, al fine del rafforzamento della tutela della legalità finanziaria.

Tale intervento trova la propria fonte normativa nell'art. 18 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, secondo il quale *“nelle udienze interviene il procuratore generale, o chi legalmente lo rappresenta, ed è sempre udito nelle sue conclusioni”*, e nell'art. 72 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214, il quale dispone che, nei giudizi avanti alla Corte dei conti, è sempre sentito il Pubblico ministero.

Le norme richiamate si applicano al presente giudizio, stante l'espreso riferimento all'art. 40 del T.U. n. 1214 del 1934, disposto dall'art. 5 del D.L. n. 174 del 2012, che richiama le forme della giurisdizione contenziosa.

Il Procuratore regionale, pertanto, interviene in qualità di organo deputato alla tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività, assumendo in questa sede una posizione di osservatore dei fenomeni di

scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legalità e di regolarità, nonché delle criticità e delle patologie dei sistemi economici ed amministrativi.

La *ratio* della estensione alle Regioni delle norme disciplinanti la parifica del rendiconto dello Stato, è stata esplicitata dallo stesso legislatore nel citato art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 174 del 2012, che prevede un "*rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni*", all'interno del più ampio disegno di consolidamento dell'attività di coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo statale e regionale.

L'esito del giudizio di parifica viene trasmesso al Consiglio regionale, prima dell'approvazione della legge sul rendiconto, a riprova che la finalità di tale giudizio è quella di consentire il controllo politico, che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del potere esecutivo.

Costituisce, quindi, un momento di rilievo nel coordinamento della finanza pubblica, che si realizza anche attraverso una serie di previsioni che chiamano la Corte dei conti a svolgere molteplici forme di controllo sulla gestione delle risorse pubbliche, in attuazione dell'art. 100, comma 2, della Costituzione, nei confronti dei bilanci di tutti gli Enti pubblici e, quindi, anche di quelli degli enti territoriali che, nel loro

insieme, costituiscono il bilancio della finanza pubblica allargata.

Nel giudizio di parificazione si ravvisa l'esistenza di due elementi: l'analisi contabile del rendiconto e l'aspetto valutativo e propositivo.

La natura giurisdizionale di tale procedimento è stata affermata più volte dal Giudice delle leggi, ribadendo il principio che *“la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali che custodiscono la sana gestione finanziaria”* (Corte Costituzionale sentenza 27 aprile 2017 n. 89).

La Corte Costituzionale ha affermato che nel giudizio di parifica ricorrono tutte le condizioni per sollevare questioni di legittimità costituzionale, nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti ed ha ritenuto di individuare l'esistenza di dette condizioni nell'applicazione di parametri normativi, nella giustiziabilità del provvedimento adottato dalla Sezione del controllo e nel contraddittorio.

Nel procedimento di parifica il quadro normativo di riferimento, integrante la prima condizione, è costituito dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Circa l'elemento della giustiziabilità del provvedimento di parificazione, si evidenzia che l'art. 1, comma 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, dispone che, avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, *“è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme ed i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, numero 267”*.

Infine, come detto, è presente nel giudizio di parifica il contraddittorio con la Regione, nonché il coinvolgimento del Pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'Ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*; artt. 53 e seguenti del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 *“Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti”*, ora sostituiti dagli artt. 172 e seguenti del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 *“Codice*

*di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124").*

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, già con la sentenza n. 22645 del 13 settembre 2016, hanno riconosciuto che la decisione di parifica costituisce momento conclusivo dell'attività di controllo svolta dalla Sezione regionale di controllo, e si colloca nell'alveo della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, devoluta alla Corte dei conti dall'articolo 103, comma 2, della Costituzione ed hanno ribadito la sindacabilità, innanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione, delle decisioni assunte dalla Sezione regionale del controllo, tra cui quella relativa alla parificazione dei rendiconti regionali.

Con la pronuncia n. 18 del 14 febbraio 2019, il Giudice delle leggi ha ribadito la particolare posizione istituzionale e la peculiare natura delle attribuzioni della Corte dei conti in sede di controllo, evidenziando il fatto che è composta da *"magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza"*; è *"l'unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale"*; ha una *"funzione di garanzia dell'ordinamento, di controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, preordinato a tutela del diritto oggettivo"*.

Il Procuratore generale della Corte dei conti ha posto in rilievo l'importanza dell'analisi dei dati del rendiconto, sia dello

Stato che delle Regioni, evidenziando che essa *“consente di intercettare e di sintetizzare i risultati di gestione conclusa, quale punto di partenza delle scelte politiche ed amministrative caratterizzanti gli esercizi futuri, anche al fine di correggere eventualmente gli andamenti critici in corso di esercizio”* (requisitoria svolta il 26 giugno 2019 nel giudizio sul rendiconto dello Stato per l’esercizio 2018).

Merita precisare che le osservazioni della Procura contabile in tale giudizio attengono ad eventuali patologie e criticità di sistema nel suo complesso, ma non a singoli episodi di illeciti e/o sprechi di risorse che, invece, riguardano l’azione di responsabilità amministrativa.

La presente requisitoria si basa sui dati e sui documenti acquisiti dalla Sezione regionale di controllo nel corso dell’istruttoria e trasmessi a questo Ufficio, sulle risultanze dei bilanci delle società partecipate, nonché sulle relative controdeduzioni rassegnate dalla Regione Toscana nell’adunanza pubblica tenutasi in data 15 luglio 2019, a cui ha presenziato la Procura regionale, nel corso della quale le stesse sono state esaminate e discusse in contraddittorio con i rappresentanti dell’Ente.

## **I RISULTATI DELLA GESTIONE**

Per quanto riguarda i risultati conseguiti dalla Regione nell'esercizio 2018, si espone quanto segue.

Il risultato di amministrazione è negativo anche per il 2018, tuttavia è da evidenziare come il risultato è in miglioramento rispetto al 2017.

Si passa, infatti, da un risultato di amministrazione di -679,98 milioni di euro nel 2017 ad un risultato di - 476,15 milioni di euro nel 2018.

Il risultato della gestione di competenza, determinato dalla differenza tra accertamenti ed impegni, al netto dell'avanzo dell'esercizio precedente, evidenzia un saldo positivo (324,24 milioni di euro) in miglioramento rispetto ai saldi negativi fatti registrare nel 2017 (-543,95 milioni di euro), mentre il saldo della gestione residui è negativo (- 40,59 milioni di euro).

Il saldo positivo della competenza (324,24 milioni di euro), è ancora lontano dal pareggiare il saldo negativo della gestione residui (pari ad oltre 40 milioni di euro), l'applicazione del risultato di amministrazione dell'anno precedente (negativo per circa 670 milioni di euro) ed il fondo pluriennale vincolato

(negativo per quasi 80 milioni di euro), per cui si ottiene un saldo finanziario negativo di - 476,15 milioni di euro.

Per valutare la reale tenuta dei conti regionali bisogna, tuttavia, considerare che debbono essere ricostituiti i fondi vincolati e ciò genera un saldo negativo, che rappresenta il disavanzo sostanziale del bilancio regionale.

Il tema della ricostituzione dei fondi vincolati riveste una significativa importanza, perché connesso alla gestione della spesa di investimento della Regione. Le risorse finalizzate alla copertura di determinate tipologie di spesa non possono essere, infatti, considerate disponibili e devono essere applicate all'avanzo per valutare la solidità dei conti.

Analogamente i residui passivi perenti, pur non figurando più in bilancio, se attinenti a debiti non prescritti, devono essere soddisfatti, qualora se ne presentino le condizioni, con risorse di bilancio.

Tenendo conto dell'ammontare della parte vincolata delle risorse e dei residui perenti, si genera un saldo negativo che rappresenta il disavanzo sostanziale della Regione.

Dai dati di consuntivo risulta che le economie vincolate ammontano a 1.689,15 milioni di euro, mentre i debiti in perenzione sono pari a 103,64 milioni di euro.

Il disavanzo sostanziale ammonta, quindi, a 2.268,94 milioni di euro, in calo del 17,9 % rispetto al 2017, anno in cui era pari a 2.763,26 milioni di euro.

Al risultato negativo del 2018 contribuiscono:

a) la costituzione di un fondo a valere sulla parte sanitaria del bilancio, per un importo pari a 611 milioni di euro, per la copertura delle spese previste dal d. l. n. 35/2013, relative al finanziamento per il pagamento dei debiti scaduti, posta che è stata obbligatoriamente applicata a partire dal rendiconto 2015;

b) la quota di disavanzo derivante dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, per un importo di 75,74 milioni di euro;

c) il disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto (mutui a pareggio) con il quale la Regione poteva finanziare la propria spesa di investimento, per un importo di 1.582,2 milioni di euro.

La Regione Toscana, fino al rendiconto 2012, aveva fatto registrare un avanzo di amministrazione formale, tuttavia, una volta applicati tutti i vincoli (soprattutto i consistenti residui perenti nel 2010, 2011 e 2012, per importi di circa 2,6, 2,7 e 3,2 miliardi di euro di euro) si è generato un disavanzo sostanziale.

Nel 2017 si è registrata una forte diminuzione dell'avanzo vincolato, in particolare nella componente relativa ai residui perenti, solo in parte controbilanciata dal peggioramento del saldo finanziario.

Il *trend* positivo continua nel 2018 poiché l'inversione di tendenza riguarda anche il saldo finanziario, che registra un miglioramento rispetto all'annualità precedente.

La riduzione del disavanzo di amministrazione, rispetto all'anno 2017, è di 494 milioni di euro.

Questo dato migliorativo dipende, da un lato, dalla riduzione del disavanzo di competenza, che migliora di 203 milioni di euro e, dall'altro, dalla contemporanea riduzione dei fondi vincolati ed accantonati, che risultano complessivamente inferiori di circa 291 milioni di euro rispetto all'anno 2017. Il miglioramento del saldo di competenza è derivato soprattutto dal risultato positivo della gestione corrente.

Quanto alla riduzione dei vincoli e degli accantonamenti, questa risulta distribuita su quasi tutte le voci, ad eccezione del fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo perdite per le società partecipate, che hanno subito un incremento rispetto al 2017.

In particolare, il fondo perdite società partecipate è passato dai 4,2 milioni di euro del 2017 ai 6,8 milioni di euro del 2018 (+ 60 %).

Nonostante la diminuzione del disavanzo effettivo, si rileva che lo stesso è comunque ancora molto elevato, pari a 2.269 milioni di euro ed il risultato effettivo resta negativo, in considerazione dell'elevato ammontare dei fondi da ricostituire (pari a 1.792,8 milioni di euro).

Alla luce dei dati sopra illustrati, si ritiene necessario ribadire che la situazione richiede un attento monitoraggio e l'adozione di drastiche azioni di riduzione, in presenza di un *trend* di deficitarietà strutturale, derivante da un disavanzo sostanziale considerevole, il quale ha raggiunto un livello pari al 24 % delle entrate correnti.

## **L'INDEBITAMENTO**

L'analisi del debito della Regione Toscana ha evidenziato un andamento altalenante. Al progressivo aumento fino al 2014, era seguito un lieve calo nel biennio 2015 – 2016, mentre nel 2017 il debito ha evidenziato di nuovo una crescita (assestandosi a 1 miliardo e 948 milioni di euro).

Nel 2018, l'indebitamento si è attestato a 1 e 897 milioni di euro, con una riduzione di circa 50 milioni rispetto al 2017.

Il costo complessivo del debito a carico del bilancio regionale nel 2018 è risultato pari a circa 166 milioni di euro, di cui 55 milioni di interessi passivi e 110 milioni di euro di quota capitale.

### **L'INDICE DI TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI**

L'indice di tempestività dei pagamenti è un parametro sintomatico di virtuosità o meno di una gestione.

Esso, come è noto, corrisponde alla somma, per ciascuna fattura emessa a titolo di corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento ai fornitori, moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento.

L'indicatore negativo designa il pagamento medio ponderato anticipato rispetto alla data di scadenza, mentre il valore positivo indica il pagamento medio ponderato successivo alla stessa.

Nel 2018 l'indice è risultato di -26,56 giorni, e ciò significa che il pagamento medio ponderato è anticipato rispetto alla data di scadenza delle fatture.

Se questo è vero in termini generali ed assoluti, l'esame di dettaglio dei pagamenti delle singole strutture regionali

evidenza una situazione non lineare e virtuosa da parte delle aziende sanitarie toscane, che registrano tempi medi di pagamento pari a +59,5 giorni, che è il dato peggiore dell'ultimo triennio.

Da un esame più puntuale emerge che, in controtendenza rispetto ai tempi lunghi di pagamento delle Aziende Sanitarie, l'Azienda Ospedaliero Universitaria Mayer presenta un indice di pagamento pari a - 2,9 giorni, segno di una sana gestione, che sarebbe auspicabile fosse estesa a tutte le Amministrazioni sanitarie.

## **I DERIVATI FINANZIARI**

La Regione Toscana, come tanti Enti locali e territoriali, negli ultimi decenni ha sottoscritto dei contratti derivati.

Detti strumenti finanziari, in gran parte dei casi, rappresentano una situazione di criticità per le pubbliche finanze.

I derivati regionali, alla fine del 2018, insistono per 186,4 milioni di euro di mutui a tasso variabile, su un complessivo indebitamento a tasso variabile di 438,5 milioni di euro.

Nell'anno in esame tali contratti hanno causato flussi finanziari negativi pari a 9,2 milioni di euro.

Dal raffronto con il biennio precedente, emerge che nel 2017 i derivati avevano causato flussi finanziari negativi per 10,4 milioni di euro, mentre nel 2016 le perdite erano state pari a 11,7 milioni di euro.

La Regione Toscana, all'inizio degli anni 2000, ha stipulato 7 contratti derivati, di cui 3 IRS con barriera digitale, uno IRS a tasso fisso, due IRS con *collar* ed uno IRS strutturato.

Dei tre contratti IRS con barriera digitale, due sono stati sottoscritti nel 2002, con Deutsche Bank e Merrill Lynch, ed uno nel 2003 con la Banca Nazionale del Lavoro.

I primi due contratti avevano la finalità di proteggere l'Ente dal rialzo dei tassi di interesse oltre i valori soglia (*euribor* a 6 mesi), pari al 7,5% ed 8%, ma, poiché questi valori soglia non sono stati mai superati, la Regione paga interessi in misura del 4,95% (su un capitale di 310 milioni di euro), con un differenziale di tassi, tra quanto paga la Regione e quanto ricevuto dalla controparte, che è aumentato dall'anno di stipula (2002) al 2018 in modo rilevante.

I maggiori interessi pagati complessivamente sui due finanziamenti ammontano a 83,53 milioni di euro ed hanno superato gli interessi del finanziamento sottostante, pari a 70,8 milioni di euro, per cui gli interessi totali dei due finanziamenti ammontano a 154,3 milioni di euro.

Il terzo contratto derivato IRS, stipulato con la Banca Nazionale del Lavoro, che prevedeva un tasso soglia di protezione del 6,25%, con pagamenti da parte della Regione di un tasso del 3,85%, ha comportato un maggiore costo in termini di interessi pari a 5,2 milioni di euro, contro i 5,3 milioni di euro di interessi del finanziamento sottostante.

La Regione ha stipulato nel 2006 un nuovo contratto derivato IRS con la Banca Monte dei Paschi di Siena a tasso fisso del 4,35%. Anche questo derivato ha comportato notevoli perdite dal 2006 al 2018, pari a 9,1 milioni di euro.

Nel 2001 l'Ente ha sottoscritto due contratti derivati IRS *collar* con B.N.P. Paribas e con Dexia – Crediop, il cui importo originario, rispetto alle passività sottostanti, era rispettivamente di 129,1 e 75,9 milioni di euro.

Anche questa scelta non si è rilevata vantaggiosa per la Regione che, per questi due derivati dal 2006 al 2018, ha accumulato perdite per 42,8 milioni di euro.

Per quanto attiene al contratto IRS strutturato, stipulato dalla Regione Toscana con la Société Générale su un prestito obbligazionario, si rileva che tale derivato ha causato al 31 dicembre 2018 un flusso differenziale negativo per 18,6 milioni di euro.

Da quanto sopra si deduce che le perdite complessive subite dalla Regione in conseguenza della stipula di contratti derivati, dal 2002 al 31 dicembre 2018, ammontano a 159,4 milioni di euro. Tale cifra supera l'importo degli interessi complessivamente dovuti sui finanziamenti originari, pari a 130,5 milioni di euro.

Relativamente al *fair value*, ossia il valore che assume in ogni momento il derivato finanziario e rappresenta anche il corrispettivo per la eventuale chiusura anticipata del contratto, dai dati rilevati dalla Sezione di controllo risulta che il valore del *fair value*, calcolato dalle controparti per i derivati attivi al 31 dicembre 2018, ammonta a - 21,4 milioni di euro.

Questo significa che i derivati provocheranno perdite anche per gli esercizi successivi e la perdita complessiva si attesterà intorno a 180,8 milioni di euro, derivante della somma tra quanto già rilevato (159,4 milioni di euro) e le perdite dei futuri esercizi (circa 21,4 milioni di euro).

### **LE SOCIETA' PARTECIPATE**

E' noto che molti Enti pubblici negli ultimi anni hanno istituito società o sono entrati a farne parte e tale fenomeno presenta aspetti di rilevante problematicità, che il legislatore

nazionale e comunitario ha inteso affrontare attraverso vari interventi.

Un tentativo di mettere ordine al settore è stato effettuato con l'adozione del decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016, con cui è stata disciplinata la costituzione, il mantenimento e la gestione di società partecipate, totalmente o parzialmente, da Pubbliche Amministrazioni, attraverso un processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie possedute da Enti Pubblici.

In materia di società partecipate da Enti locali e territoriali, rilevante è il ruolo di controllo e monitoraggio attribuito alla Corte dei conti, tra cui si ricordano i numerosi obblighi informativi alla locale Sezione regionale di controllo, da parte degli Enti operanti sul territorio, che iniziano con l'invio dell'atto deliberativo di costituzione di una società o di una partecipazione e proseguono con la comunicazione del piano di razionalizzazione, nonché degli ulteriori provvedimenti previsti dalla legge.

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, nel 2017 è stato oggetto di modifiche ed integrazioni ad opera del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100.

Nello specifico, le società partecipate direttamente dalla Regione nel 2018 sono 27 ed operano in vari settori dell'attività economica: finanziario-credizio (Fidi Toscana S.p.A., Banca

Popolare Etica s.c.a.r.l.); fieristico-espositivo-congressuale (Internazionale Marmi e Macchine S.p.A., Firenze Fiera S.p.A., Arezzo Fiere e Congressi S.p.A.); termale (Terme di Casciana S.p.A. in liquidazione, Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, Terme di Montecatini S.p.A.); ricerca-innovazione-tecnologia (A.R.R.R. S.p.A., Consorzio Energia Toscana s.c.r.l., Consorzio Pisa Ricerche in fallimento, Etruria Innovazione società cons. in liquidazione, Logistica Toscana società cons. a.r.l.); infrastrutture-trasporti (Interporto Toscana Centrale S.p.A., Interporto Toscana A. Vespucci S.p.A., Ala Toscana S.p.A., S.E.A.M. S.p.A. – Società Esercizio Aeroporto della Maremma, Toscana Aeroporti S.p.A.); sviluppo economico (Sviluppo Toscana S.p.A., Italcertifer S.p.A.) settore ambientale (Artel energia s.r.l., Apea s.r.l., Agenzia energetica Provincia di Pisa s.r.l., Agenzia Fiorentina per l'Energia s.r.l., Energy Agency of Livorno Province s.r.l., Sevas s.r.l., Eams s.r.l., Plublicontrolli s.r.l., Publies s.r.l., EAMS s.r.l. in liquidazione).

La Regione Toscana detiene anche cinquanta partecipazioni indirette, attraverso società dalla stessa partecipate o tramite Enti regionali.

Per quanto riguarda quelle del primo tipo, ossia detenute per il tramite di società partecipate o controllate dalla Regione, esse appartengono ai seguenti settori: termale (Bagni di Casciana s.r.l., Gestioni Complementari Termali s.r.l., Terme di

Chianciano S.p.A.); finanziario (S.I.C.I. S.p.A., Fin.Pa.S. s.r.l.); ricerca (Pont-Tech s.c.r.l., Biofund S.p.A.); sviluppo economico (Polo Navacchio S.p.A., Grosseto Sviluppo S.p.A., Patto 2000 s.c.r.l., Destination Florence and Visitors Bureau s.c.r.l.).

Molte di queste società presentano serie criticità gestionali.

In merito occorre evidenziare come, a partire dal piano di razionalizzazione approvato con DCR n. 89/2015, la Regione Toscana ha previsto la dismissione delle partecipazioni indirette detenute dalle società non strategiche. In particolare, con riferimento alle società Bagni di Casciana s.r.l., Terme di Chianciano S.p.A. e Gestioni Complementari Termali s.r.l., è stato dato mandato agli amministratori delle tre società partecipate direttamente di provvedere alla cessione attraverso una procedura ad evidenza pubblica.

Il processo di dismissione ad oggi non si è concretizzato.

Il portafoglio azionario più consistente riguarda il settore dei trasporti e delle infrastrutture, mentre la maggiore partecipazione si registra nel settore termale, con una partecipazione azionaria della Regione del 70%.

Dalla relazione della Sezione regionale di controllo, relativa al rendiconto regionale per il 2018, emerge che, con riferimento alle sole società a partecipazione maggioritaria della

Regione Toscana, *“il risultato economico complessivo dell’esercizio di pertinenza regionale risulta negativo per circa 7 milioni di euro, a fronte di investimenti complessivi per un ammontare di circa 149,7 milioni di euro”* (valore nominale delle partecipazioni maggioritarie al 31 dicembre 2018 nelle suddette società).

Rispetto all’esercizio 2017, quando la perdita di pertinenza regionale si assestava su 3,6 milioni di euro, si rileva, quindi, un peggioramento dei risultati economici conseguiti dalle società a partecipazione maggioritaria.

Occorre evidenziare come tale risultato non tiene conto delle perdite della Società Termale Montecatini S.p.A., che ha presentato il bilancio 2017 solo nel corso del 2019, facendo registrare perdite per 0,675 milioni di euro, di cui 0,453 a carico del socio Regione.

Tale situazione critica delle partecipazioni societarie conferma la tesi sostenuta da questa Procura nei giudizi di parifica delle annualità precedenti e che ritiene di dover ribadire anche nella presente requisitoria: i risultati economici negativi delle partecipate regionali non sono da attribuire alla particolare congiuntura economica, ma in molti settori (termale, creditizio e fieristico), la crisi assume un carattere strutturale e non congiunturale.

In particolare, nel settore fieristico, va messo in evidenza il risultato negativo di tutte le società che, nei bilanci chiusi al 31 dicembre 2017, hanno registrato una perdita per complessivi 5,3 milioni di euro, di cui 1,8 milioni di euro di pertinenza della Regione Toscana.

Dai dati dei progetti di bilancio 2018, risulta che Arezzo Fiere S.p.A. ed Internazionale Marmi e Macchine S.p.A. hanno chiuso il bilancio con perdite rilevanti, mentre Firenze Fiera S.p.A. ha realizzato degli utili solo in ragione di una sopravvenienza attiva.

Nel settore creditizio resta molto critica la situazione della società Fidi Toscana S.p.A., dal cui bilancio 2018 risultano perdite consistenti per - 9,4 milioni di euro, proseguendo un *trend* negativo che nel 2017 ha fatto registrare una perdita pari a 13,7 milioni di euro.

Relativamente al settore termale si assiste alla liquidazione delle due società immobiliari (Terme di Casciana S.p.A. e Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A.).

La situazione economico patrimoniale di molte società partecipate dalla Regione è particolarmente grave, in alcuni casi al punto di mettere a rischio la sopravvivenza stessa della società.

Nel complesso la spesa per le società partecipate è in continuo aumento.

Nell'anno 2018 la Regione ha impegnato per trasferimenti in conto capitale a favore delle proprie società partecipate 137,5 milioni di euro, contro i 110,1 milioni di euro del 2017.

Tali trasferimenti sono cresciuti, quindi, del 36,19%.

I trasferimenti in conto capitale più consistenti hanno riguardato Sviluppo Toscana S.p.A. per 102,9 milioni di euro, Fidi Toscana S.p.A. per 33 milioni di euro, Ala Toscana S.p.A. per 1 milione di euro e Firenze Fiera S.p.A. per 0,5 milioni di euro.

Analogamente gli oneri per trasferimenti in conto esercizio sono passati da 9,5 milioni del 2017 a 23,5 milioni del 2018.

Nel 2017 l'incremento di 8,5 milioni di euro, rispetto al 2016 (quando la spesa per trasferimenti in conto esercizio è stata pari a 1 milione di euro), era stato giustificato dalla conclusione del processo di subingresso della Regione Toscana nelle società energetiche, a seguito del riordino delle funzioni provinciali, che ha visto il trasferimento in capo all'Ente delle funzioni ambientali in materia di controlli delle caldaie, spesa sostanzialmente coperta con gli introiti dei bollini pagati dall'utenza.

Nel corso del 2018 gli oneri per trasferimento in conto esercizio più consistenti hanno riguardato Sviluppo Toscana S.p.A. per 12,2 milioni di euro e Fidi Toscana S.p.A. per 0,63 milioni di euro.

Ai sensi degli artt. 15 e 16 della L.R. n. 20/2008 la Giunta regionale presenta annualmente al Consiglio una relazione sul risultato economico e sull'andamento dell'attività delle società partecipate. La Giunta definisce, con propria deliberazione, una procedura di monitoraggio delle partecipazioni. Con la decisione n. 3 del 2013 la Giunta ha impartito a otto società partecipate (Terme di Montecatini S.p.A., Terme di Casciana S.p.A., Terme di Chianciano S.p.A., Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., Firenze Fiera S.p.A., Interporto della Toscana Centrale S.p.A., Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A., Fidi Toscana S.p.A.) indirizzi finalizzati a promuovere il recupero delle condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale; in particolare, è stato richiesto agli amministratori di dette società di procedere ad una verifica periodica sulla sostenibilità dei Piani industriali eventualmente adottati, inviando una relazione al competente settore regionale. Preso atto che il monitoraggio dei Piani industriali ha evidenziato una sostanziale difficoltà da parte delle società a raggiungere gli obiettivi fissati, la Regione, con la delibera di Giunta n. 435/2016, ha impartito ulteriori indirizzi per la revisione ed il

rafforzamento di tale attività, con particolare riferimento alle società partecipate in crisi, al fine di promuovere il perseguimento di un costante miglioramento dei risultati di gestione, associato ad un tendenziale equilibrio economico.

Con la delibera n. 435/2016 è stato, inoltre, disposto che il Direttore generale comunichi alla Giunta, con cadenza semestrale, l'evoluzione economica e finanziaria delle società soggette al c.d. "monitoraggio rafforzato".

Il monitoraggio rafforzato consente di analizzare l'andamento economico e finanziario delle società partecipate in crisi che sono, in particolare, quelle del comparto termale, fieristico, della logistica e Fidi Toscana S.p.A..

Ai sensi della DGR n. 435/2016, le 9 società soggette al monitoraggio rafforzato sono tenute a presentare entro il 31 luglio di ogni anno la relazione infra-annuale semestrale e la relazione di monitoraggio, illustrando le azioni previste nel piano industriale e le attività realizzate nel semestre precedente.

Da una analisi del rapporto di monitoraggio delle società partecipate in crisi, appare evidente che, in genere, le società hanno difficoltà a generare risorse finanziarie sufficienti ad affrontare lo *stock* di debito pregresso.

In particolare, i mutui contratti vengono fronteggiati mediante vendita di *asset* ed in molti casi gli squilibri finanziari sono di gravità preoccupante.

Si espongono di seguito brevi osservazioni sull'andamento economico patrimoniale delle principali società partecipate.

### **Le partecipazioni nel settore creditizio**

La società **Fidi Toscana S.p.A.**, operante nel settore finanziario e creditizio, è partecipata dalla Regione Toscana per il 46,28 %. Nel 2017 le perdite erano state pari a 13,7 milioni di euro. Il bilancio di esercizio 2018 chiude con una perdita di 9,486 milioni di euro, confermando anche per tale esercizio la persistente e significativa condizione di squilibrio economico in cui versa la società.

Da anni la società consegue pesanti risultati negativi e le perdite derivanti dai bilanci 2012-2018 ammontano a 49 milioni di euro.

A causa delle perdite, il patrimonio netto della società è in calo costante: 166,9 milioni di euro nel 2014, 155,2 milioni di euro nel 2015, 140,1 milioni di euro nel 2017 e soli 103,5 milioni di euro nel 2018.

Il patrimonio netto della società si è ridotto in 5 anni di 63,4 milioni di euro (- 38 %), ed in un solo anno è diminuito di 36,5 milioni di euro (-26,12%). La componente di tale ultima riduzione è riconducibile agli effetti della prima applicazione del nuovo principio contabile IFRS 9 per 22,19 milioni di euro, mentre il resto è dovuto alle perdite.

FIDI Toscana S.p.A. continua ad avere costi fissi molto elevati, le spese del personale sono aumentate, passando da 5,09 a 5,34 milioni di euro, nonostante le attività siano sensibilmente calate.

Dal bilancio 2018 si rileva che 17 unità di personale sono state assunte da un'altra partecipata regionale, per cui i costi del personale dal 2019 si presume dovranno diminuire considerevolmente.

Nonostante la grave situazione aziendale l'assemblea dei soci all'unanimità (verbale dell'assemblea ordinaria dei soci del 14 novembre 2018) ha aumentato gli emolumenti individuali degli amministratori. Tale aumento, per gli amministratori, sarebbe giustificato dalla diminuzione del numero dei membri dell'organo, che determinerebbe una maggiore assunzione di responsabilità da parte dei cinque componenti, in particolar modo da parte del Presidente, il cui compenso è stato raddoppiato.

Nel 2018 il margine di intermediazione ammonta a 5,3 milioni di euro, in diminuzione del 22,27% rispetto a quello dell'anno precedente dove era pari a 6,88 milioni di euro.

La causa di questo calo è sostanzialmente riconducibile alla riduzione delle commissioni nette, originate prevalentemente dall'attività di rilascio di garanzie.

Quanto all'operatività complessiva dell'azienda è da segnalare la diminuzione del numero delle operazioni di garanzia rilasciate nel 2018: sono state pari a 1.213, in diminuzione del 32% rispetto al 2017 (quando erano state pari a 1.791) e del 44% rispetto al 2016 (quando ammontavano a 2.178).

Nel 2018, rispetto al bilancio 2017, si deve segnalare, inoltre, il calo notevole degli importi finanziati garantiti (- 34%) e delle garanzie prestate (- 38%). Merita ricordare che già il bilancio 2017 aveva fatto registrare un calo delle suddette operazioni, rispettivamente del 22,58% e del 24,54% rispetto all'anno precedente.

Le commissioni attive presentano in termini assoluti una contrazione del 23% (3.771.480 di euro nel 2018, a fronte di 4.941.685 di euro nel 2017) ed una riduzione del volume delle garanzie, da 147 milioni di euro nel 2017 a 111 milioni di euro nel 2018.

Nel corso del 2018 sono state rilasciate garanzie con le risorse patrimoniali per circa 76,46 milioni di euro, in diminuzione (-35,74 %) rispetto al 2017. A queste garanzie si aggiungono quelle prestate con i fondi di terzi, che sono state pari a 1,72 milioni di euro, diminuite del 77,4%. In termini generali, si registra una flessione dell'operatività in relazione ai volumi ed al numero di operazioni effettuate.

Come già evidenziato nelle requisitorie svolte durante i giudizi di parifica degli anni trascorsi, si sottolinea come la reale situazione economico-patrimoniale della società presenta profili di incertezza e, come dimostrato dai risultati negativi dei bilanci 2017 e 2018, non si prospetta alcuna inversione di tendenza dei risultati dell'attività caratteristica.

La cessione di attività finanziarie redditizie, quali ad esempio quella di titoli governativi detenuti in portafoglio, se da un lato ha determinato plusvalenze (per quasi 11 milioni di euro nel bilancio 2016 e 2015), dall'altro ha comportato un'ulteriore riduzione dei tassi di interessi attivi, che incidono negativamente sui risultati degli esercizi futuri; gli effetti di tali cessioni si sono concretizzati sui risultati degli ultimi esercizi.

Il margine di interesse, per esempio, ha subito un calo drastico negli ultimi bilanci, con conseguente ridimensionamento degli stessi: ammontava a 7,7 milioni di euro nel 2014; a 5,8 milioni di euro nel 2015; a 3,7 milioni di

euro nel 2016 e nel 2017 mentre nel 2018 si è attestato a circa 2 milioni di euro, con una diminuzione del 300% rispetto al 2014, e ciò è dipeso principalmente dalla riduzione degli interessi attivi.

La causa di tale diminuzione è riconducibile proprio alla cessione dei titoli ad elevato rendimento ed alla loro sostituzione nel portafoglio con altri titoli con rendimenti più bassi.

Dai dati di bilancio degli ultimi anni emerge che le criticità riguardanti la società non sono state superate ma, ad avviso di questa Procura, ormai si pone in maniera ineludibile l'esigenza di un significativo intervento di razionalizzazione e riorganizzazione delle strutture e funzioni societarie, finalizzato al perseguimento della riduzione dei costi; necessario presupposto per il perseguimento di un equilibrio economico duraturo.

La mancata adozione di interventi correttivi in tempi brevi potrebbe mettere a rischio la stessa continuità aziendale, con pesanti passività per il socio Regione.

La necessità di un piano industriale basato su scelte strategiche, idoneo a far superare la crisi della società, è un impegno non più rinviabile.

## **Le partecipazioni nel settore fieristico**

Per quanto riguarda le società fieristiche, il piano di razionalizzazione straordinaria non prevede azioni per le società Firenze Fiera S.p.A. ed Arezzo Fiere e Congressi s.r.l., mentre per la Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A. il piano di razionalizzazione ha previsto la fusione con la propria partecipata al 100% Carrara Fiere s.r.l., operazione che si è conclusa a ottobre 2017.

**Arezzo Fiere e Congressi s.r.l.**, operante nel settore fieristico-espositivo-congressuale, partecipata dalla Regione al 39,89%, presenta una situazione economica e finanziaria assai critica, sia per la situazione di *deficit* finanziario che per la pesante situazione debitoria.

Il bilancio di esercizio 2017 aveva chiuso con una perdita di 1,7 milioni di euro, mentre il bilancio 2018 ha chiuso con una perdita di 4,5 milioni di euro.

Tale perdita è dipesa da specifiche risultanze gestionali caratteristiche, ma soprattutto da appostazioni di rettifica e di accantonamento, necessarie alla copertura di situazioni di rischio, già evidenziate negli scorsi anni e di cui si trova riscontro nel bilancio oggetto di trattazione.

Il costo della produzione (6,7 milioni di euro) è superiore al valore della produzione (2,1 milioni di euro).

Tra i costi di produzione si sottolinea l'incremento dei costi per accantonamento dei rischi, attestatisi a 2 milioni di euro, contro i 0,7 milioni di euro del 2017.

Il prospetto dei debiti evidenzia un incremento della posizione debitoria che nel 2018 ammonta a 6,6 milioni di euro, rispetto ai 5,9 milioni di euro dell'esercizio precedente.

**L'Internazionale Marmi e Macchine – Carrara S.p.A.** (I.M.M.), operante nel settore fieristico-espositivo, è una società partecipata dalla Regione al 36,4%, mentre la maggioranza relativa della società è posseduta dal Comune di Carrara con il 40,8% delle azioni.

Anche questa società versa in una situazione di grave criticità ormai da anni: le perdite erano state pari a 1,4 milioni di euro nel 2014; 1,9 nel 2015 e 0,9 nel 2016.

Nel passato i risultati della società I.M.M. dipendevano esclusivamente dai risultati della società di gestione del polo fieristico, Carrarafiere s.r.l., società partecipata al 100% che, nel periodo 2013-2016, ha accumulato perdite per 4,8 milioni di euro.

Nel corso del 2017 la società I.M.M. ha provveduto ad incorporare la propria partecipata, con effetti retroattivi dal 1° gennaio 2017.

Il risultato di esercizio del 2016 di I.M.M., nonostante facesse registrare una perdita per quasi 1 milione di euro, appariva decisamente sovrastimato, a causa della mancata svalutazione del valore della partecipazione della società Carrarafiere s.r.l..

Nel bilancio di esercizio 2016, infatti, il valore della partecipazione di CarraraFiere s.r.l. era iscritto nello stato patrimoniale tra le immobilizzazioni finanziarie per 2.144.816 euro, nonostante la partecipata avesse un patrimonio netto di soli 633.816 euro ed avesse fatto registrare nel 2016 perdite per quasi un milione di euro.

Tale valore della partecipazione era stato determinato incrementando il valore economico dei marchi sulla base del cosiddetto "*metodo dello sgravio delle royalties*". Appare evidente come tale metodo di valutazione non fosse prudentiale e che la logica economica avrebbe richiesto che gli amministratori di I.M.M valutassero la partecipazione al valore del patrimonio netto della stessa, al fine di rispettare il principio di veridicità del bilancio.

I principi contabili dello IAS 36 prevedono che, ai fini dell'*impairment test*, possano essere considerati i flussi finanziari derivanti dalle unità generatrici di flussi di cassa. Nel caso concreto, sono stati assunti i ricavi attesi dallo svolgimento degli eventi fieristici, le condizioni dell'azienda e le

aspettative legate al mercato di riferimento. Tenendo conto della situazione di Carrarafiore s.r.l. e del fatto che il mercato di riferimento, quello fieristico, non sembra in grado di generare risorse in grado di garantire reddito, appare evidente che si sia proceduto a valutare e sovrastimare il valore della partecipazione di una società che, attraverso l'utilizzo di tali marchi, ha organizzato eventi fieristici realizzando perdite consistenti nel corso del tempo.

Il bilancio 2018 della società I.M.M. ad oggi non è stato ancora approvato. Dal progetto di bilancio si evince una perdita di 0,89 milioni di euro, se approvato la società per il quinto anno consecutivo registrerà una situazione negativa, pari a 6 milioni di euro, relativamente al periodo 2014-2018.

Nell'udienza di parifica per il rendiconto 2017, la Procura ha evidenziato che il bilancio 2017 di I.M.M. in realtà presentava un risultato di esercizio (- 0,96 milioni di euro) sovrastimato per il trattamento contabile riservato al disavanzo di fusione che non appariva corretto. La società incorporante I.M.M. era titolare di una partecipazione totalitaria nella società incorporata e le quote rappresentanti l'intero capitale sociale della società Carrarafiore s.r.l. sono state annullate all'atto della fusione. Nel caso della fusione tra I.M.M. e Carrarafiore s.r.l. si è verificato un disavanzo da annullamento della partecipazione (per 1.510.999 euro) dovuto al fatto che la partecipazione di

Carrarafigere era iscritta, come detto, nel bilancio della società incorporante (I.M.M.) per un valore (2.144.816 euro) superiore alla corrispondente quota di patrimonio netto contabile della società (633.816 euro).

Il disavanzo di fusione da annullamento, derivante dalla fusione con Carrarafigere s.r.l., pari a 1.510.999 euro, è stato attribuito ad incremento del valore dei marchi divenuti di proprietà di I.M.M..

Tale operazione non era certamente prudentiale, tenuto conto dei pessimi risultati di esercizio di Carrarafigere s.r.l. che aveva accumulato perdite per quasi 5 milioni di euro negli ultimi quattro esercizi.

Vista la situazione di reiterate perdite della partecipata, il disavanzo avrebbe dovuto essere imputato a conto economico, considerandolo una svalutazione della partecipazione, e ciò avrebbe comportato che la perdita di I.M.M. sul bilancio 2017 sarebbe stata, più realisticamente, ammontante a circa 2,5 milioni di euro.

Inoltre, il valore della voce Concessioni, licenze e marchi, presente nelle immobilizzazioni immateriali della società I.M.M., appare sovrastimato, sia nel bilancio 2017 che nel progetto di bilancio 2018.

Tra l'altro, la società ha ulteriormente incrementato il valore delle immobilizzazioni immateriali poiché ha proceduto a capitalizzare due nuovi marchi: Carrara2 e Carrara Bier Fest, per un valore rispettivamente di 87.659 euro e di 189.637 euro.

L'analisi di bilancio conferma che la società è strutturalmente in squilibrio. È evidente che, qualora non si proceda ad una riorganizzazione effettiva della gestione aziendale che razionalizzi effettivamente i costi, che appaiono dimensionati su livelli di attività e fatturato non più raggiungibili senza una adeguata diversificazione delle attività, la continuità aziendale è fortemente a rischio.

La società nel corso del 2018 ha aumentato l'esposizione debitoria verso il sistema bancario. Ha acceso, infatti, due mutui ipotecari ventennali per, rispettivamente, 2 e 3 milioni di euro; nonostante ciò i revisori auspicano un intervento dei soci pubblici al fine *“di sostenere concretamente la Società con adeguate e tempestive politiche di intervento, anche finanziario a favore di I.M.M.”*.

Con l'approvazione del bilancio 2018 saranno applicate le salvaguardie previste dal T.U.S.P.P. (Testo Unico sulle Società Partecipate Pubbliche), nello specifico le disposizioni contenute nell'art. 14, comma 2, secondo il quale gli Amministratori devono attivarsi tempestivamente, al fine di prevenire

l'aggravamento della crisi attraverso un idoneo piano di risanamento.

Nonostante il processo di fusione, la nuova società non appare in grado di perseguire l'equilibrio economico ed urge un realistico piano di risanamento.

Occorre, inoltre, segnalare che la società, pur essendo sottoposta al monitoraggio rafforzato, ai sensi della DGR n. 435/2016, "*non ha ottemperato alla richiesta circa la produzione di una reportistica che dimostrasse l'andamento della gestione*" (Nota di aggiornamento al DEFR 2019 – All. A).

È necessario ricordare che l'articolo 20 comma 2, lett. E) del d.lgs. n. 175/2016 non consente il mantenimento di quote di società che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, in quanto la scelta di mantenere partecipazioni in società, che evidenziano perdite di esercizio per ripetute annualità, rischia di produrre ripercussioni sul bilancio dell'amministrazione socia.

Questi principi sono stati più volte ribaditi dalle Sezioni regionali di controllo (*ex multis*, Sezione di controllo per la Regione Lombardia che, con la delibera n.193/2018/PRSP, ha affermato che le delibere di assunzione o mantenimento di partecipazioni devono, comunque, tenere conto della situazione economica e patrimoniale delle società).

Pertanto, il mantenimento della partecipazione in I.M.M. deve essere valutato con la massima attenzione da parte di tutti i soci pubblici, ossia la Regione Toscana ed i Comuni di Massa e Carrara, che hanno partecipazioni nella società rispettivamente per 1 e 13 milioni di euro.

La società **Firenze Fiera S.p.A.** ha chiuso l'esercizio 2017 facendo registrare perdite per 2,6 milioni di euro. Tale risultato negativo era dovuto principalmente all'accertamento dell'IMU da parte del Comune di Firenze anche per annualità pregresse. Il bilancio 2018 non chiude in perdita (0,339 milioni di utile), ma a tale risultato si è giunti in virtù di una sopravvenienza attiva di 0,9 milioni di euro, seguita ad una conciliazione in materia di IMU con il Comune di Firenze.

### **Le partecipazioni del settore termale**

Con deliberazione del Consiglio regionale n. 102 del 21 dicembre 2016, è stata approvata la nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza Regionale 2017, contenente il Piano di razionalizzazione straordinaria delle società partecipate, ai sensi dell'art. 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Con DCR n. 84/2017 (modificata una prima volta con DCR n. 5/2018 e successivamente con DCR n. 75/2018) è stato approvato il nuovo piano di razionalizzazione straordinaria, che

ha previsto la dismissione delle quote societarie di proprietà regionale delle società del settore termale, in quanto è stato valutato che l'oggetto sociale di tali società non rientra tra le attività previste dall'articolo 4 del d.lgs. n. 175/2016.

Il piano prevedeva la messa in liquidazione delle società Terme di Casciana S.p.A. e Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A.. La procedura di liquidazione è stata disposta il 2 febbraio 2018 per Terme di Casciana S.p.A. ed il 19 ottobre 2018 per Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A..

La società **Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A.** in liquidazione è partecipata dalla Regione al 73,81%. Dal progetto di bilancio 2018 risultano perdite pari a 134.000 euro.

I ricavi tipici della società derivano dai fitti attivi dei beni destinati all'attività termale, sanitaria e commerciale. Questi sono composti per l'87% dal canone di locazione verso la società di gestione Terme di Chianciano S.p.A.

Le perdite di **Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A.** sono dovute principalmente alla svalutazione della partecipazione della società di gestione Terme di Chianciano S.p.A., effettuata per 175.000 euro.

La società immobiliare presenta un contesto economico-finanziario non positivo, poiché la gestione è fortemente condizionata dalla gravissima situazione economico

patrimoniale della società partecipata, Terme di Chianciano S.p.A. (al 30,19%), che gestisce il complesso termale. Negli ultimi anni la società di gestione del complesso termale ha fatto registrare perdite consistenti.

In merito alla società di gestione Terme di Chianciano S.p.A., si rileva che solo a seguito del nuovo (e terzo) accordo di ristrutturazione del debito, ex art. 67 L.F. comma 3, lett. d), con le banche finanziatrici il 28 novembre 2018 sono stati approvati dall'Assemblea dei Soci i bilanci di esercizio 2016 e 2017, che presentavano una perdita, rispettivamente, per il 2016 di 0,7 milioni di euro e per il 2017 di 1 milione di euro.

I bilanci 2016 e 2017 evidenziano una diminuzione dei ricavi delle prestazioni termali tradizionali di oltre l'11%, così come anche quelli legati al Salone Sensoriale (11%).

Dal punto di vista patrimoniale l'indebitamento bancario è piuttosto rilevante e la posizione finanziaria netta al 31 dicembre 2017 è superiore ai 5 milioni di euro.

Nell'Assemblea straordinaria del 28 novembre 2018 i soci hanno deliberato di procedere alla integrale copertura delle perdite risultanti dagli esercizi pregressi per l'importo complessivo di 4.451.000 euro, tramite riduzione del capitale sociale da 8,2 milioni di euro a 3,7 milioni di euro, ai sensi dell'art. 2446 c.c..

L'Assemblea dei Soci il 29 maggio 2019 ha approvato il bilancio di esercizio 2018, da cui si evince una perdita di 0,582 milioni di euro, quasi dimezzata rispetto a quella del precedente esercizio 2017, pari ad 1 milione di euro.

Per quanto attiene alla società **Terme di Montecatini S.p.A.**, la Regione aveva disposto che, entro il 28 settembre 2018, avrebbe dovuto essere pubblicato il bando di gara per la cessione della quota di partecipazione, ma l'Ente ha avuto un ripensamento ed ha revocato la messa in liquidazione per procedere con un percorso di razionalizzazione e risanamento.

Infatti, il Presidente della Giunta regionale, facendo ricorso alla deroga prevista dal comma 9, dell'articolo 4, del d.lgs. n. 175/2016, ha escluso la società Terme di Montecatini S.p.A. dalle società da dismettere ai sensi del piano di razionalizzazione straordinaria, ed ha inserito la stessa nel piano di razionalizzazione ordinaria, prevedendo un percorso di razionalizzazione volto al risanamento della situazione economico finanziaria tramite la dismissione del patrimonio immobiliare non strategico.

Nel piano di razionalizzazione ordinaria, adottato con DCR n. 109/2018, è previsto che Terme di Montecatini S.p.A. debba predisporre un piano industriale che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico ed, in particolare, si prevede la cessione della partecipazione nella società Gestioni

Complementari Termali s.r.l., di cui Terme di Montecatini detiene il 100% del capitale sociale.

La situazione finanziaria della società è molto critica per la presenza di rilevanti debiti, soprattutto verso il sistema bancario, dovuta ad una sottocapitalizzazione della società.

Dal bilancio 2017 emerge che nell'esercizio sono stati generati interessi passivi per 680.000 euro, che non sono stati corrisposti ai creditori. Di tale gravissima situazione è consapevole lo stesso Amministratore Unico che, nella relazione di accompagnamento al bilancio, ha dichiarato *“appare innegabile che la Società debba controvertire un trend negativo che rischia, al di là dell'importante esposizione debitoria nei confronti delle banche, di creare perdite d'esercizio fisiologiche”*.

Si sottolinea la grave inadempienza cui è incorsa la società, derivante dal ritardo nell'approvazione del bilancio di esercizio, in quanto solo nel maggio 2019 l'assemblea dei soci ha provveduto ad approvare il bilancio consuntivo 2017. La società avrebbe dovuto, ai sensi dell'articolo 2364 del Codice civile, approvare il bilancio 2017 al massimo entro il 30 giugno 2018. L'approvazione in ritardo del documento contabile priva i soci pubblici di un fondamentale strumento informativo e decisionale.

Per quanto attiene all'annualità 2018, la società entro il 30 giugno 2019 avrebbe dovuto approvare il bilancio di esercizio, ma entro tale data non sono stati trasmessi alla Regione il progetto di bilancio 2018 ed il piano industriale condiviso con le banche creditrici.

In merito ai ritardi nella presentazione del bilancio il collegio sindacale ha evidenziato nella propria relazione al bilancio 2017 come, pur riconoscendo la rilevanza delle motivazioni sostenute dall'Amministratore Unico, le stesse non siano sufficienti *“a giustificare i ritardi registrati nella predisposizione del bilancio 2017 e nella conseguente convocazione dell'assemblea per la sua approvazione, che invece trovano la loro causa anche in carenze organizzative, amministrative e decisionali”*.

Inoltre, la società di revisione ha dichiarato *“l'impossibilità di esprimere il giudizio, ai sensi dell'art. 14, comma 2, lettere e), del d.lgs. n. 39/10 sul bilancio d'esercizio 2017 delle Terme di Montecatini S.p.A.”*, a causa di vari elementi di problematicità, in particolare, non ha ritenuto sufficienti *“gli elementi probativi al fine di accertare la completezza e l'accuratezza dei debiti verso i fornitori esposti nel bilancio 2017”* ed ha evidenziato come *“il presupposto della continuità aziendale è soggetto a molteplici significative incertezze con potenziali interazioni e possibili effetti sul bilancio”*.

La società, partecipata dalla Regione al 67,1%, nel 2017 ha fatto registrare perdite per 0,675 milioni di euro.

Infine, è opportuno segnalare che, come rilevato dal Collegio sindacale, oltre al ritardo nella predisposizione del bilancio 2017, è assente un efficiente sistema interno di programmazione, pianificazione e controllo e ciò genera disfunzioni e ritardi nel processo decisionale ed esecutivo.

La situazione economico finanziaria della società Terme di Montecatini S.p.A. esige un attento monitoraggio, tenuto conto anche del fatto che la società Gestioni Complementari Termali s.r.l., partecipata al 100% dalla Terme di Montecatini S.p.A. ha chiuso i bilanci degli esercizi 2016 e 2017 con perdite rispettivamente per 2,7 e 2,2 milioni di euro.

Dette perdite hanno superato di oltre un terzo il capitale sociale, per cui si è proceduto ai sensi dell'art. 2482 *bis* del codice civile, alla riduzione dello stesso da 8,3 milioni a 3,7 milioni di euro. Anche la Società Gestioni Complementari Termali s.r.l., che ha gli stessi amministratori della controllante, non ha rispettato per gli esercizi 2016 e 2017 i termini di cui all'art. 2478 *bis* c.c. per la presentazione del bilancio e per la convocazione dell'assemblea dei soci, né ha rispettato i termini di cui all'art. 2429 c.c.

Il Collegio dei revisori dei conti della Regione ha evidenziato come tanto la Società Montecatini Terme S.p.A. che la Gestioni Complementari Termali s.r.l. non abbiano provveduto, per il secondo anno consecutivo, all'invio dell'asseverazione del proprio organo di revisione dei debiti e crediti reciproci e, nonostante i ripetuti solleciti, le due società risultino a giugno 2019 inadempienti all'obbligo di legge.

L'esame del rendiconto 2019, consentirà di verificare l'economicità e la convenienza per la Regione della decisione di non dare seguito alla liquidazione della società.

#### **Le partecipazioni nel settore infrastrutturale**

Tra le altre società partecipate dalla Regione Toscana vi è l'**Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A. di Livorno - Guasticce**, partecipata dalla Regione al 23,56% e qualificata come strategica in relazione al ruolo che le infrastrutture logistiche rivestono per lo sviluppo economico Regionale.

La società ha una struttura finanziaria non equilibrata tanto che nel quinquennio 2012 - 2016 ha realizzato perdite per 10,7 milioni di euro. Negli ultimi due esercizi 2017 e 2018 non ha realizzato perdite solo perché ha dismesso immobili non strategici.

La Regione (L.R. n. 70/2005) ha prestato garanzia fideiussoria alla società in favore di MPS Capital Services, fino ad un massimo di 18 milioni di euro.

Con la L.R. n. 19/2019 (art. 13), la Giunta regionale è stata autorizzata all'acquisto di due immobili della società Interporto Toscano A. Vespucci, gravati da ipoteca a garanzia del mutuo concesso dalla banca, autorizzando la spesa massima di 30,2 milioni di euro ovvero, nel caso di mancato perfezionamento dell'acquisto, al pagamento della garanzia fideiussoria ed alla surrogazione nei diritti del creditore con conseguente azione di regresso contro la società Interporto Toscano A. Vespucci.

La Regione ha scelto di acquistare gli immobili della società, piuttosto che pagare la garanzia fideiussoria, surrogandosi al creditore. Questa decisione trova la sua ragione in motivazioni di carattere politico, su cui questa Procura non ritiene di pronunciarsi, limitandosi a rilevare la possibilità che detta scelta possa configurare una violazione dell'art. 14 del testo unico sulle società partecipate (d.lgs. n. 175 del 2016 e ss.mm.), non risultando la scelta regionale supportata da un valido piano di ristrutturazione aziendale che garantisca la sussistenza di concrete prospettive di recupero duraturo dell'equilibrio economico.

## LA POLITICA SANITARIA

Si illustrano brevemente alcuni aspetti di criticità relativi al settore sanitario della Regione Toscana.

In merito alla ripartizione ed alla successiva erogazione del Fondo sanitario agli Enti del S.S.R. toscano, si rileva che, di solito, non avvengono tempestivamente ma si protraggono ben oltre la chiusura dell'esercizio di riferimento. Questa censurabile prassi si ripercuote irrimediabilmente sulla predisposizione dei bilanci adottati dai singoli Enti, che poi vengono approvati dalla Regione a distanza di molti mesi rispetto ai termini stabiliti dalla legge.

La Sezione ha evidenziato come *“Si tratta di una situazione, solo in parte giustificabile con i ritardati tempi di definizione del FSR in sede di Conferenza Stato-Regioni, che risente, viceversa, di molteplici problematiche nella gestione della spesa sanitaria regionale, che non consentono il pieno rispetto delle disposizioni e dei principi contabili in materia, riflettendosi negativamente sulla certezza e sulla trasparenza dei rapporti finanziari tra la Regione e i singoli enti rilevabili dai rispettivi bilanci”*.

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 impone alle Regioni di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente.

L'art. 3, comma 7, del d.l. 8 aprile 2013, n. 35, allo stesso modo, richiede alle medesime Regioni di erogare per cassa agli Enti, entro il 31 dicembre di ogni anno, almeno il 95 % delle risorse incassate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario e di quelle autonomamente destinate ai medesimi fini. Tali norme sono state previste al fine di garantire che le risorse del F.S.R. siano destinate al finanziamento della spesa sanitaria e, come tali, siano assegnate effettivamente ai singoli Enti del S.S.R..

La Sezione ha evidenziato come la Regione abbia ritenuto di assicurare il rispetto dell'obbligo, di cui al citato art. 20 del d. lgs. n. 118/2011, mediante l'assunzione di impegni "generici" aventi come beneficiario la stessa Regione anziché le singole aziende sanitarie. Questa prassi, per quanto non conforme alle regole della contabilità pubblica che richiedono comunque l'individuazione di uno specifico beneficiario dell'impegno, può ritenersi giustificata fino a quando sussista incertezza sull'entità del F.S.R. ma, una volta che il F.S.R. sia stato definito nel suo ammontare, si dovrebbe provvedere alla modifica degli impegni generici in impegni specifici nei confronti dei singoli Enti del S.S.R., sulla base di criteri di riparto predefiniti dalla Regione in sede di programmazione.

La Regione, al contrario, procede alla ripartizione definitiva del Fondo tra gli Enti a distanza di molti mesi dalla

chiusura dell'esercizio, dilatando i tempi di approvazione dei rispettivi bilanci.

Questa situazione, oltre a evidenziare carenze nella programmazione della spesa sanitaria regionale, impedisce di avere un immediato riscontro sul rendiconto della Regione delle quote del F.S. ancora da assegnare e di quelle ancora da liquidare.

Il costo del servizio del debito sostenuto dalla Regione nell'esercizio 2018 ammonta a 116,17 milioni di euro, di cui ben 73,32 milioni di euro, corrispondenti al 63,11% del debito, sono riconducibili alla spesa sanitaria (ripartiti in 53,04 milioni di euro di quota capitale e 20,28 milioni di euro di quota interessi).

La Regione Toscana individua tali oneri in contratti di finanziamento stipulati per il recupero di parte del disavanzo di amministrazione riferibile ad investimenti in ambito sanitario e precedentemente finanziati con il sistema dei *"mutui autorizzati e non contratti"*.

A partire dall'esercizio 2014 tali oneri, fino a quel momento finanziati con risorse ordinarie, sono stati coperti con risorse del F.S.R..

La Sezione ha rilevato che la suddivisione delle spese per il servizio del debito tra il perimetro ordinario e quello sanitario,

anziché rimanere tendenzialmente fissa, è stata soggetta a continue modificazioni negli anni e ciò non consente di avere certezza sull'ammontare dell'indebitamento sanitario gravante sulla Regione.

La Procura condivide l'esigenza, manifestata dalla Sezione regionale di controllo, di quantificare l'indebitamento sanitario, agli effetti di una esatta perimetrazione della relativa spesa, così da rendere certi e immediatamente rilevabili gli oneri gravanti sul Fondo sanitario.

### **CONCLUSIONI**

Il bilancio preventivo ed il rendiconto consuntivo non costituiscono solo un'arida esposizione di cifre ma, come affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 49 del 2018), costituiscono un vero e proprio bene pubblico.

L'amministrazione di una collettività, nazionale o regionale, è strettamente collegata alle risorse e, quindi, al bilancio.

Una spesa legittima ed utile ed una programmazione seria e ponderata sono alla base di una regolare e proficua gestione della cosa pubblica, il cui controllo è affidato dal legislatore alla Corte dei conti, quale organo terzo ed imparziale, la cui azione di controllo sui conti pubblici, come ricordato dal Presidente della Corte dei conti (Sezioni Riunite in sede di

controllo, 26 giugno 2019) “... è diretta a verificare che le scelte gestionali, sottese alle spese ed alle entrate, siano coerenti con il mantenimento dell’equilibrio finanziario dei conti, al fine di recuperare più significati livelli di crescita e di garantire il rispetto del patto inter-generazionale nella ripartizione degli oneri”.

Il rispetto dei principi sottesi ad un corretto bilancio ed un corretto rendiconto, costituiscono il presupposto imprescindibile di una buona amministrazione, attuale e futura.

\*\*\*\*\*

#### **IL PROCURATORE REGIONALE**

Visti gli articoli 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione della Repubblica italiana;

Visti gli artt. 40 e 72 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 190 del codice di procedura civile;

Visti gli artt. 4 e 26 del R.D. 13 agosto 1933, n.1038;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto lo Statuto della Regione Toscana e, in particolare, l'art. 49 relativo al bilancio ed al rendiconto generale;

Viste le deliberazioni del Consiglio regionale della Regione Toscana 27 settembre 2017, n. 77, 20 dicembre 2017 n. 97, con cui è stato approvato il Documento di Economia e Finanza Regionale per l'anno 2018 e la sua nota di aggiornamento;

Vista la legge regionale 27 dicembre 2017, n. 78, recante la legge di stabilità della Regione Toscana per l'esercizio 2018;

Vista la legge regionale 27 dicembre 2017, n. 79, recante il bilancio di previsione finanziario della Regione Toscana 2018-2020;

Viste le leggi regionali 3 agosto 2018 n. 45, 20 luglio 2018 n. 38, 5 dicembre 2018 n. 69, recanti, rispettivamente, l'assestamento, la prima variazione e la seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018;

Visto la proposta di legge 23 aprile 2019, n. 60, sul Rendiconto per l'esercizio finanziario 2018;

Esaminata la relazione, contenente le osservazioni sulla legittimità e regolarità della gestione della Regione Toscana per l'esercizio 2018, redatta dalla Sezione regionale di controllo,

**CHIEDE**

alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana, ai sensi dell'articolo 40 del T. U. n. 1214 del 1934, di voler emettere la pronuncia di parificazione del Rendiconto generale della Regione Toscana, relativo all'esercizio finanziario 2018, nelle componenti del Conto del bilancio, dello Stato patrimoniale e del Conto economico.

**Il Procuratore regionale**

*Acheropita Mondera*



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

