Deliberazione n. 103/2023/PRSS

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata Rucireta	Presidente
Nicola Bontempo	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere (relatore)
Fabio Alpini	Primo Referendario
Rosaria Di Blasi	Referendario
Anna Peta	Referendario

Nell'adunanza pubblica del 9 marzo 2023;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede deliberante n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo;

Visto l'art. 1, comma 170, la legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto l'art. 3, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 che al titolo II contiene le disposizioni relative "ai principi generali e applicati per il settore sanitario";

Viste le leggi regionali 24 febbraio 2005, n. 40 "Disciplina del servizio sanitario regionale" e 28 dicembre 2015, n. 84, di riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del medesimo servizio sanitario regionale;

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_TOS - DEL-Reg.-SC_TOS - 0000103 - 04/05/2023 - 10:28

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 9/SEZAUT/2021/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la relazione dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sui bilanci di esercizio del 2020;

Esaminata la relazione sul bilancio di esercizio 2020 dell'Azienda **Ospedaliero-Universitaria Careggi** trasmessa dal Collegio sindacale;

Vista la relazione di deferimento del Magistrato istruttore;

Esaminate le controdeduzioni trasmesse dall'Azienda;

Udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

Uditi i rappresentanti dell'Azienda e il rappresentante della Regione intervenuti in adunanza.

PREMESSO IN FATTO

Dall'esame della relazione-questionario sul bilancio di esercizio 2020 trasmessa dal Collegio sindacale della **Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi** ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dalla documentazione successivamente acquisita in sede istruttoria sono emerse criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria dell'ente e al conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale (SSR).

Il Magistrato istruttore ha ritenuto di sottoporre la situazione dell'Azienda, come emersa dall'istruttoria, alla valutazione collegiale della Sezione, convocata allo scopo nell'adunanza pubblica del 9 marzo 2023.

L'Azienda, con la nota n. 5386 del 2 marzo 2023, ha fatto pervenire una memoria con chiarimenti e precisazioni sui rilievi contestati.

Sono intervenuti in adunanza, in rappresentanza dell'Azienda, la dott.ssa Maria Chiara Innocenti, Direttore Amministrativo e la dott.ssa Silvia Carradori, Direttore del U.O. Contabilità generale e finanza.

In rappresentanza dell'Amministrazione regionale sono intervenuti il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore Contabilità, controllo e investimenti della Direzione Generale Diritti cittadinanza e coesione sociale, e il dott. Luca Giorgetti, Responsabile P.O. coordinamento e controllo dei bilanci delle Aziende e degli enti del SSR.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

I. IL CONTROLLO DELLE SEZIONI REGIONALI DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI DEL SSR.

L'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria, i relativi bilanci.

La magistratura contabile ha sviluppato tali verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di essere finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'art 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha integrato la predetta disciplina, disponendo che *"le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all' articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai Presidenti delle regioni con propria relazione"*.

In base al successivo comma 7, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino *"squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno"*, consegue l'obbligo per le amministrazioni interessate *"di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei*

conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento". Nel caso in cui la Regione "*non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*", precetto normativo che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, va limitato ai programmi di spesa presenti nei soli bilanci delle aziende sanitarie e ospedaliere.

Come ribadito dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, al di fuori delle condizioni indicate nella norma in questione (da ritenere di stretta interpretazione, non applicabile né in via analogica, né in via estensiva), e cioè mancata copertura di programmi di spesa o insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, resta operante il criterio del "controllo collaborativo" sancito dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e confortato da una consolidata giurisprudenza costituzionale" (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/2012/INPR).

Le leggi n. 266/2015 e n. 213/2012, come ha precisato la Corte Costituzionale (per tutte, sentenze n. 60/2013 e n. 40/2014), hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale, funzionali a prevenire rischi per gli equilibri di bilancio.

Tali controlli si collocano su un piano distinto rispetto a quelli sulla gestione amministrativa, aventi fonte nell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, soprattutto in relazione agli esiti, e sono stati ritenuti compatibili con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta a regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 della Costituzione.

Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 della Costituzione, nonché nel riformulato art. 119, richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

II. LA GESTIONE DELL'AZIENDA NEL PRIMO ANNO DELLA PANDEMIA DA COVID-19.

1. La gestione economica dell'Azienda nel 2020. La rappresentazione dei maggiori costi imputabili alla pandemia.

La gestione economica e finanziaria dell'**Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi**, che emerge dal bilancio di esercizio del 2020, risulta inevitabilmente condizionata dagli effetti della pandemia da Covid-19 che ha investito il Paese dai primi mesi dell'anno, mettendo a seria prova la capacità di risposta del Servizio sanitario nazionale all'emergenza in atto.

L'esame dei dati contabili e del risultato dell'esercizio 2020 non può quindi prescindere dall'analisi delle variazioni di ricavi e costi determinati dalla rimodulazione delle attività aziendali adottata in conseguenza della crisi sanitaria nel quadro delle misure eccezionali e delle risorse straordinarie disposte dalla legislazione statale di emergenza.

Con la deliberazione n. 9/2021/INPR, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nel dettare le linee guida per le relazioni dei Collegi sindacali sul bilancio di esercizio 2020 degli enti del Servizio sanitario nazionale, ha sottolineato in questo senso l'importanza della verifica "*della conformità degli atti di spesa adottati in deroga alle ordinarie procedure amministrativo-contabili alle fattispecie previste dalla legislazione dettata dall'eccezionale situazione pandemica*".

L'art. 18 del decreto-legge n. 18/2020 ha richiesto agli stessi enti del Servizio sanitario di aprire sulle proprie contabilità uno specifico centro di costo contrassegnato con il codice univoco "COV-20" dedicato alla registrazione contabile degli eventi legati alla gestione dell'emergenza sanitaria, consentendo di darne separata evidenza rispetto ai ricavi e ai costi totali dell'esercizio.

A livello di documenti contabili questa evidenza è fornita, in primo luogo, dal modello CE COV-20 previsto come specifico allegato (allegato B) del bilancio di esercizio degli enti sanitari del 2020 che riporta accanto alle singole voci del Conto economico la parte riferibile alla "gestione Covid-19" registrata sotto il codice COV-20 (cc.dd. "ricavi Covid" e "costi Covid").

Il predetto modello predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze e destinato, nella sua forma consolidata, anche ai controlli del Tavolo per la verifica

degli adempimenti richiede che ciascun costo Covid venga iscritto per un ammontare non superiore all'incremento registrato dal costo totale del 2020 rispetto al corrispondente valore del 2019.

Nel dettare le regole di compilazione, le istruzioni ministeriali precisano al riguardo che per la parte eccedente l'incremento rispetto al precedente esercizio il costo associato al Covid deve trovare copertura nel finanziamento ordinario con riferimento ai costi cessanti, ovverosia alle risorse rese disponibili dalla riduzione delle prestazioni ordinarie destinate a sopperire ai costi emergenti delle prestazioni eccezionali richieste per fronteggiare la pandemia.

La finalità di questo metodo di rilevazione è evidentemente quella di individuare contabilmente i soli maggiori costi Covid che non possono essere sostenuti con la dotazione del finanziamento ordinario, evitando in questo modo che risorse straordinarie possano essere impiegate per rimediare ad eventuali squilibri strutturali di bilancio dell'Azienda indipendenti dalla situazione eccezionale rappresentata dalla pandemia.

L'Azienda ha peraltro autonomamente predisposto, nei prospetti allegati al bilancio di esercizio, una ulteriore rilevazione dei dati del CE che, a differenza di quella sopra descritta, dà conto della totalità dei costi registrati sotto il codice COV-20 (c.d. "costi lordi Covid"), indipendentemente dalla misura dell'incremento e dalla fonte di finanziamento, in modo da fornire una rappresentazione globale dei risultati della gestione dell'emergenza sanitaria.

Coesistono dunque nella documentazione contabile dell'Azienda due distinte rappresentazioni dei costi riferibili alla gestione Covid, improntate a differenti criteri.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nella deliberazione sopra richiamata, sottolinea l'importanza di una corretta verifica dell'imputazione dei ricavi e dei costi Covid anche per scongiurare il rischio che *"le maggiori risorse assegnate possano coprire inefficienze organizzative pregresse dei sistemi sanitari senza reali benefici di lungo periodo*", nondimeno la stessa Sezione evidenzia l'interesse di acquisire ulteriori elementi informativi quali minori costi conseguenti alla riduzione delle attività e delle prestazioni di cura e assistenza che, "*pur non assurgendo al livello di manifestazione dei costi "emergenti" da imputare alla rendicontazione analitica dell'apposito centro di costo, rappresentano comunque ulteriori necessari tasselli di un giudizio approfondito sull'effettivo stato di salute dell'ente*".

2. Breve analisi del conto economico. L'incidenza della "gestione Covid".

I ricavi della gestione caratteristica (riferita al solo bilancio sanitario), pari a 676.735.606, registrano un aumento di 8.757.900 rispetto al valore del 2019 (+1,31 per cento).

Significativa è la riduzione che, a seguito della temporanea sospensione di diverse attività ordinarie, ha interessato in primo luogo i ricavi derivanti dalle prestazioni sanitarie (-31.148.376**;** -6,95%), dove il deciso calo del valore della c.d. "mobilità infraregionale" (-28.150.204; -7,32%) e dell'"intramoenia" (-6.378.280; -25,93%) è stato solo parzialmente compensato dall'incremento di quello della c.d. "mobilità extraregionale"(+5.114.072; +15,20%) il quale si riferisce tuttavia a compensi per prestazioni erogate nel 2018.

Diminuiscono di oltre un terzo di conseguenza i ricavi dalla compartecipazione alla spesa sanitaria (ticket) a carico dei cittadini (-3.641.398; -35,74%).

A fronte di una tale evoluzione si riscontra tuttavia un non indifferente incremento dei trasferimenti in conto esercizio assegnati all'Azienda (+42.520.203; +25,71%), più della metà dei quali (25.576.062) sono riconducibili agli specifici finanziamenti accordati dalla legislazione di emergenza e da altre fonti straordinarie destinate a fronteggiare la crisi.

La maggiorazione è prevalentemente ripartita tra contributi per finanziamento indistinto finalizzato dalla Regione (+24.254.538, di cui 19.014.206 fondi Covid) e contributi per funzioni (+16.796.016).

L'azzeramento dei trasferimenti sul Fondo sanitario vincolato (-6.735.249) è più che compensato dall'aumento di quelli del c.d. extrafondo (+5.920.780), costituiti per più di due terzi da finanziamenti Covid.

I costi della gestione caratteristica comprensivi dell'IRAP sul personale sono di 677.972.937, in aumento di 21.464.669 rispetto al 2019 (+3,27%).

Maggiori costi si registrano, in particolare, per gli acquisti di beni sanitari (+10.553.967; +5,60%) e per il personale dipendente (+14.265.014; +5,45%) a seguito dei reclutamenti eseguiti in occasione della crisi sanitaria.

Notevole appare poi l'incremento degli accantonamenti dell'esercizio (+8.729.538), quasi raddoppiati.

Le altre principali voci di costo registrano generalmente riduzioni.

I costi per l'acquisto dei servizi sanitari, in particolare, evidenziano una sensibile riduzione (-5.142.895; -8,14%) che in misura minore riguarda anche i servizi sanitari (-1.038.232; -2,30%).

I costi riferibili al contrasto alla pandemia riportati nel modello CE COV-20 (allegato B) ammontano complessivamente a 30.307.864 (sempre comprensivi di IRAP per il personale).

Tra questi, i costi per l'acquisto di beni sanitari (13.459.732) e di servizi sanitari (2.819.571) presentano un'incidenza sui corrispondenti costi totali rispettivamente del 6,76 e del 6,40 per cento.

I costi Covid per il personale (12.104.820) incidono sul totale iscritto a bilancio per il 4,36 per cento.

I costi Covid riportati invece nel modello CE predisposto dall'Azienda (modello MEC 2020) e registrati anche oltre il valore incrementale risultano pari a 46.680.787 con una maggiorazione superiore ai 16 milioni che interessa soprattutto l'acquisto dei beni sanitari, quantificati in 20.935.799 (+7.476.067), dei servizi sanitari e non sanitari (+1.886.077) e il personale dipendente (+6.429.236).

La gestione caratteristica chiude con un risultato negativo (-1.237.330).

Per effetto poi dei risultati della gestione finanziaria (-3.037.594), della gestione straordinaria (-4.195.021) e della gestione tributaria al netto dell'IRAP per il personale (1.275.971) l'esercizio registra una perdita di -9.745.918.

La componente della perdita ascrivibile alla "gestione Covid", quantificata in -22.744.473 nel modello CE predisposto dall'Azienda, si riduce al più basso importo di -6.371.550 nella rilevazione del CE COV-20.

Si ritiene al riguardo che se il primo valore è in grado di esprimere in generale la misura dei fattori produttivi impiegati per fronteggiare l'emergenza sanitaria, il secondo, basato sui soli costi incrementali, meglio si presta a descrivere, nella logica contabile della compensazione tra costi cessanti e costi emergenti, il reale impatto della pandemia sulla gestione economica dell'Azienda, impedendo o comunque limitando, come accennato in precedenza, l'utilizzo di risorse straordinarie per rimediare a squilibri strutturali di bilancio.

Si ricorda che l'Azienda ha chiuso gli ultimi esercizi in utile, sebbene in progressiva riduzione, risentendo di un generalizzato incremento dei costi fissi che ha interessato quasi tutti gli enti del Servizio sanitario regionale.

Per l'esercizio 2020 ora in esame si osserva che, anche in considerazione dei maggiori trasferimenti in conto esercizio che hanno compensato i minori introiti della mobilità infraregionale, il risultato negativo della gestione caratteristica è stato contenuto.
La perdita finale è invece maggiormente condizionata in realtà dagli oneri finanziari, su cui incide anche l'elevato peso dell'indebitamento e dagli oneri straordinari.
Quest'ultima appare dunque risentire di inefficienze, già in atto o manifestatesi in questo stesso esercizio, che rischiano di impedire il ritorno all'equilibrio di bilancio, terminata la fase dell'emergenza.
Alle criticità già rilevate nei precedenti esercizi si aggiunge infatti nel 2020, oltre alla perdita sopra accennata (destinata peraltro ad espandersi nel 2021), un significativo aumento del costo del personale a tempo indeterminato che carica il bilancio di ulteriori oneri destinati a gravare in modo permanente sulla gestione ordinaria, come si dirà oltre.

	2019		2020	COV 20	2020-2019		Lordo COV
Contributi in conto esercizio	**165.366.567**		**207.886.770**	**25.576.062**	**42.520.203**		**25.576.062**
per quota FSR indistinto	*156.340.043*		*197.390.597*	*19.014.206*	41.050.554		*19.014.206*
per quota FSR vincolato	*6.735.249*				-6.735.249		
contributi c/esercizio extrafondo	*1.183.098*		*7.103.878*	*3.735.642*	5.920.780		*3.735.642*
contributi in c/esercizio per ricerca	*823.475*		*500.023*		-323.452		
contributi in c/esercizio da privati	*284.702*		*2.892.272*	*2.826.214*	2.607.570		*2.826.214*
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	**-145.413**		**-1.731.432**	**-1.639.748**	**-1.586.019**		**-1.639.748**
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	**2.243.269**		**1.202.180**		**-1.041.089**		
Ricavi per prestazioni sanitarie	**448.013.580**		**416.865.204**		**-31.148.376**		
"mobilità intraregionale"	*384.610.609*		*356.460.405*		-28.150.204		
"mobilità extraregionale"	*33.637.145*		*38.751.217*		5.114.072		
erogate a privati	*4.592.571*		*2.932.787*		-1.659.784		
erogate in regime di intramoenia	*24.600.625*		*18.222.345*		-6.378.280		
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	**13.533.535**		**19.133.778**		**5.600.243**		
Concorsi recuperi rimborsi	**10.187.334**		**6.545.936**		**-3.641.398**		
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	**24.028.081**		**21.584.391**		**-2.443.690**		
Altri ricavi e proventi	**4.750.753**		**5.248.779**		**498.026**		
TOTALE VALORE PRODUZIONE	**667.977.706**		**676.735.606**	**23.936.314**	**8.757.900**		**23.936.314**
Acquisti di beni	**190.851.861**		**201.279.998**	13.474.433	**10.428.137**		**20.970.012**
sanitari	*188.595.514*		*199.149.481*	*13.459.732*	10.553.967		20.935.799
non sanitari	*2.256.347*		*2.130.516*	*14.701*	-125.831		34.213
Acquisto di servizi	**108.230.056**		**102.048.929**	**3.614.387**	**-6.181.127**		**5.500.464**
sanitari	*45.084.326*		*44.046.094*	*2.819.571*	-1.038.232		3.749.638
non sanitari	*63.145.730*		*58.002.835*	*794.816*	-5.142.895		1.750.826
Manutenzione e riparazione	**29.746.127**		**30.430.286**	**206.780**	**684.159**		**309.143**
Godimento di beni di terzi	**6.571.786**		**7.388.974**	**234.383**	**817.188**		**234.383**
Costo del personale	**263.453.067**		**277.718.081**	12.104.820	**14.265.014**		**18.534.056**
IRAP PERSONALE	**17.351.905**		**18.077.028**	**673.061**			**1.132.729**
Oneri diversi della gestione	**2.627.207**		**2.601.872**		**-25.335**		
Ammortamenti	**28.276.159**		**28.741.041**		**464.882**		
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti			**625.549**		**625.549**		
Variazione delle rimanenze	**235.856**		**-8.832.601**		**-9.068.457**		
Accantonamenti dell'esercizio	**9.164.243**		**17.893.781**		**8.729.538**		
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	**656.508.267**		**677.972.937**	**30.307.864**	**21.464.670**		**46.680.787**
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	**11.469.439**		**-1.237.330**	**-6.371.550**	**-12.706.769**		**-22.744.473**
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	**-3.252.313**		**-3.037.594**		**214.719**		
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	**-6.622.260**		**-4.195.021**		**2.427.239**		
TOTALE IMPOSTE E TASSE	**1.526.170**		**1.275.971**		**-250.199**		-
UTILE (PERDITA)	**68.696**		**-9.745.918**	**-6.371.550**	**-9.814.614**		**-22.744.473**

III. CRITICITA' RILEVATE

1. Perdita di esercizio e misure di ripiano.

Perdita di 2.065.414 registrata alla chiusura dell'esercizio 2020.

1.1. L'Azienda ha registrato nel 2020 una perdita di esercizio di 2.065.414, solo parzialmente imputabile al risultato della gestione Covid come rappresentato nel modello CE COV-20.

Le risorse destinate alla copertura di tale perdita sono state stanziate dalla Regione Toscana con le deliberazioni di giunta n. 1364 del 20 dicembre 2021 e n. 822 del 18 luglio 2022 nel quadro delle misure adottate per la copertura del disavanzo totale del Servizio sanitario regionale.

1.2. L'Azienda, nella memoria trasmessa per l'adunanza, fornisce un quadro dell'inedito contesto di emergenza in cui si è trovata ad operare a partire dal 2020 e riferisce delle azioni intraprese per superare le criticità economiche determinate dalla pandemia, con particolare riferimento ai maggiori costi per il personale.

1.3. La Sezione accerta la perdita registrata dall'Azienda alla chiusura dell'esercizio 2020 che ne attesta il precario equilibrio economico, conseguito solo "a posteriori" per effetto delle risorse supplementari riconosciute dalla Regione nel quadro dei provvedimenti per il ripiano del disavanzo complessivo del SSR.

Si è già accennato che si tratta di una perdita che risente, oltre che degli oneri finanziari già a carico del bilancio, anche dell'incremento di altri costi suscettibili di divenire strutturali.

Si fa riferimento, in particolare, ai costi per l'assunzione del personale a tempo indeterminato che, finanziati con il ricorso a risorse straordinarie (fondi Covid) nel periodo dell'emergenza, sono destinati a mantenere un carattere permanente e trovare futura copertura nel finanziamento ordinario assicurato dal Fondo sanitario regionale.

Non si può pertanto fare a meno di rilevare come la gestione nel periodo della pandemia rischi di alterare in maniera definitiva l'equilibrio di bilancio dell'Azienda che, anche per effetto di adeguati trasferimenti regionali, aveva sempre chiuso i passati esercizi in utile, sebbene in progressiva riduzione.

La Sezione, preso atto di quanto riferito con le controdeduzioni, richiede all'Azienda di adottare, con l'indispensabile indirizzo della Regione, le misure necessarie a ripristinare l'economicità della gestione, attraverso una programmazione dei costi compatibile con i ricavi garantiti dalle fonti di finanziamento ordinarie.

2. Costi per il personale dipendente reclutato nel 2020.

Assunzioni a tempo indeterminato, con l'impiego di risorse straordinarie senza verifica della sostenibilità dei costi a regime.

2.1. I costi sostenuti dall'Azienda nell'esercizio 2020 per il personale dipendente (a tempo indeterminato e a tempo determinato) ammontano complessivamente a 277.718.081 al netto delle imposte (IRAP pari a 18.077.028), in aumento di 14.265.014 (+5,41%) rispetto al valore del 2019.

La parte dei predetti costi imputati all'emergenza sanitaria da Covid-19 e registrati nel centro di costo COV-20 del modello CE allegato al bilancio di esercizio è di 12.104.820.

Questi sono per la maggior parte riferiti agli interventi per il personale autorizzati dalla legislazione di emergenza del 2020 con i finanziamenti specificamente destinati allo scopo.

Si ricorda al riguardo che la legislazione di emergenza, oltre a prevedere remunerazioni aggiuntive e accessorie per il personale già in servizio, consentiva il reclutamento di personale supplementare per far fronte alle necessità di contrasto della pandemia, di regola, nelle forme di contratti di lavoro dipendente a tempo determinato oppure di contratti di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata continuativa. Solo l'art. 2, comma 5-bis, del decreto-legge n. 34/2020 autorizzava, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dall'art. 11, del decreto-legge n. 35/2019, l'avvio di procedure selettive per l'assunzione di personale a tempo indeterminato per le categorie A, B, BS e C.

I dati riportati nella seguente tabella, ricavati dal Conto economico, dimostrano che l'incremento dei costi del personale rispetto al precedente esercizio, compresa la parte imputata alla gestione Covid, è quasi interamente riferibile al personale a tempo indeterminato.

		2019	2020	2020-2019	COV-20
Sanitario	**T.I.**	205.253.862	213.933.901	8.680.039	8.416.958
	T.D.	**2.280.780**	**4.326.373**	**2.045.593**	1.410.969
Non sanitario	**T.I.**	55.475.359	59.049.653	**3.574.294**	2.266.661
	T.D.	443.066	408.153	-34.913	10.232
TOTALE	**T.I.**	260.729.221	272.983.555	**12.254.334**	**10.683.619**
	T.D.	2.723.846	4.734.526	2.010.680	1.421.201
	TI+TD	263.453.067	277.718.081	14.265.014	12.104.820

La Sezione, in sede istruttoria, ha richiesto all'Azienda di specificare i costi sostenuti rispetto a ciascuna tipologia di incarico conferito o assunzione straordinaria effettuata. Oltre al conferimento di incarichi a tempo determinato e di collaborazione autorizzati dalla legge, indicati in uno specifico prospetto con i relativi oneri, l'Azienda ha dichiarato di aver dato corso all'assunzione di personale a tempo indeterminato, attingendo dalle graduatorie ancora vigenti come consentito dall'Ordinanza del Presidente della giunta regionale n. 19 del 25 marzo 2020.

Detta Ordinanza, emanata dal Presidente della Regione in materia di igiene e sanità pubblica ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge n. 833/1978, stabilisce procedure "semplificate" rispetto alle previsioni del regolamento ESTAR per l'assunzione di unità di personale a tempo indeterminato (e a tempo determinato) già presenti nelle graduatorie concorsuali.

Né l'Ordinanza, né la successiva nota della competente Direzione regionale del 31 marzo 2020, che riassume le istruzioni per il conferimento delle diverse tipologie di incarico, contengono alcun riferimento alla quantificazione degli oneri a regime delle nuove assunzioni a tempo indeterminato e alla verifica della loro sostenibilità con le risorse ordinarie della sanità regionale, una volta concluso il periodo della pandemia e venuti meno i finanziamenti straordinari.

Solo successivamente, con la deliberazione di giunta n. 1509 del 30 novembre 2020, la Regione, nel fornire le istruzioni alle singole aziende per la rideterminazione del Piano di fabbisogno del personale (PTFP), richiesta dall'art. 2-quater del decreto-legge n. 18/2020 in considerazione delle assunzioni straordinarie previste dagli artt. 2-bis e 2-ter del medesimo decreto legge, ha provveduto a definire un limite generale, a livello di intero comparto, ai costi del personale per il 2020 e per i successivi esercizi 2021 e 2022.

Per garantire il rispetto delle leggi nazionali di coordinamento della finanza pubblica, la Regione stabilisce con questo atto di indirizzo che tale limite, riferito alla spesa consolidata di personale del 2004 ridotta dell'1,4 per cento "*deve essere comunque considerato come unico totale, data l'estrema flessibilità di impiego del personale in questa fase pandemica, per far fronte alla quale si è ricorso in larga misura ad assunzioni a tempo indeterminato*", decidendo quindi "*di non assegnare limiti di spesa alle singole aziende, da un lato non essendo possibile determinare con precisione i singoli fabbisogni in una fase caratterizzata da emergenze cui occorre necessariamente rispondere, dall'altro essendo prevedibile l'assegnazione di ulteriori risorse statali dedicate alla spesa di personale*".

Per il 2020, in particolare, il limite regionale è fissato in 2.468.988.537, comprensivi anche dei fondi Covid assegnati dalla legislazione di emergenza per il conferimento di incarichi temporanei, quantificati in 175.649.537.

Rinviando ai controlli sulla Gestione sanitaria accentrata (GSA) e sul consolidato del SSR una più approfondita analisi, ci si limita ad osservare in questa sede che i costi del personale totali ricavati dai dati di bilancio di tutti gli enti del SSR alla chiusura dell'esercizio 2020 risultano superiori a questo limite, anche per effetto di assunzioni a tempo indeterminato effettuate soprattutto dalle Aziende USL in numero superiore a quello programmato.

Il Piano triennale di fabbisogno del personale 2020-2022 adottato dall'Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi il 22 gennaio 2021 prevedeva per il 2020 cessazioni di personale a tempo indeterminato per 281 unità e nuove assunzioni per 641 unità, con un saldo positivo di 360 unità (nel documento non sono indicati i relativi costi).

Il valore è di poco superiore a quello rilevato sulla base dei dati definitivi della gestione 2020 che registra un saldo di 343 unità corrispondente a maggiori costi per 6.005.454.

L'Azienda quantifica poi in 9.702.744 i costi Covid comunque riferibili ad assunzioni a tempo indeterminato.

	Costi			Unità		
Ruolo	**Sanitario**	**Non sanitario**	**Totale**	**Sanitario**	**Non sanitario**	**Totale**
Consistenza al 31/12/2019	205.253.862	55.475.359	260.729.221	4.298	776	5.074
Cessazioni 2020 DA PTFP				231	50	281
Cessazioni effettive 2020	5.306.205	1.510.310	6.816.515	237	56	293
Assunzioni programmate 2020 da PTFP				418	223	641
di cui per stabilizzazioni						
di cui per emergenza covid-19						
Assunzioni effettive 2020	9.024.315	3.797.654	12.821.969	613	23	636
di cui per stabilizzazioni						
di cui per emergenza covid-19	8.984.142	718.602	9.702.744	465	0	465

Alla luce di quanto sopra esposto risulta quindi che, per far fronte ai maggiori impegni richiesti nel periodo di emergenza, l'Azienda ha operato nel corso del 2020 assunzioni a tempo indeterminato, finanziate da parte delle risorse statali destinate quasi esclusivamente al conferimento di incarichi a termine (nella Relazione del Collegio sindacale si dichiara l'assenza di assunzioni o stabilizzazioni di dipendenti ai sensi dell'art. 2, comma 5-bis, del decreto-legge n. 34/2020).

L'utilizzo di ricavi straordinari per sostenere costi permanenti, quali quelli per il personale assunto a tempo indeterminato senza una verifica della sostenibilità con le risorse del finanziamento ordinario decorso il periodo di emergenza, comporta un inevitabile rischio per il rispristino e il mantenimento dell'equilibrio economico dell'Azienda negli esercizi futuri.

2.2. L'Azienda, nella memoria trasmessa, riferisce al riguardo che la scelta di dar corso prevalentemente ad assunzioni a tempo indeterminato è stata dettata dall'impossibilità tecnica di procedere ad assunzioni a tempo determinato.

Si tratta, come precisato, di una situazione ampiamente documentabile sia con riferimento ai tentativi effettuati e non andati a buon fine nella quantità e nei tempi necessari, sia con riferimento al sistema di reclutamento accentrato su ESTAR che impedisce di scorrere una graduatoria per conferire allo stesso tempo incarichi a tempo determinato e a tempo indeterminato.

La scelta effettuata, regolata, confermata e sollecitata dalla Regione Toscana, è stata quella che, secondo l'Azienda, ha permesso ingressi veloci, adeguati e motivati, tali da consentire a tutto il Sistema Sanitario Regionale di reagire, come meglio poteva, alle varie, improvvise ed imprevedibili ondate della pandemia con reparti pieni, pronto

soccorso al limite della capienza e aggravamento della situazione generale per via dei contagi di medici ed infermieri.

La stessa Azienda rimarca la difficoltà di procedere in tale contesto, caratterizzato da incertezza sia sull'andamento della pandemia sia sulla normativa di riferimento, ad una programmazione precisa dei costi a regime.

Si aggiunge infine che il tasso di "turn over" aziendale ha già permesso di intraprendere dalla cessazione dello stato di emergenza un percorso di rientro dei costi di personale a tempo indeterminato verso i limiti fisiologici delineati dalla legislazione vigente, percorso sostenuto e controllato dalla Regione Toscana: ciò è comprovato dall'analisi dell'andamento degli organici e dei relativi costi che, ancora in aumento nel 2021, registrano una significativa riduzione già nel 2022 per effetto delle azioni di razionalizzazione e di contenimento adottate dall'Azienda sulla base del PTFP 2022-2024 e che proseguiranno negli esercizi successivi.

2.3. La Sezione accerta, sulla base dei dati di bilancio sopra riportati, che l'Azienda nel corso dell'esercizio 2020 ha sostenuto maggiori costi per assunzioni di personale a tempo indeterminato finanziati prevalentemente con risorse straordinarie finalizzate al conferimento di incarichi temporanei.

Esaminate le controdeduzioni prodotte, la Sezione prende altresì atto della difficoltà incontrata dall'Azienda nel procedere ad assunzioni a tempo determinato e della manifestata necessità di reclutare il personale per far fronte ai maggiori compiti richiesti dall'emergenza sanitaria allora in atto mediante assunzioni a tempo indeterminato, sulla base delle graduatorie concorsuali già disponibili.

Si rileva tuttavia che questa scelta, che si discosta dalle forme di reclutamento autorizzate dalla legge quasi esclusivamente con contratti temporanei, avrebbe dovuto richiedere una precisa quantificazione degli oneri a regime ed una contestale verifica della sostenibilità degli stessi nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario, una volta terminata la fase emergenziale e venuti meno i fondi straordinari destinati a farvi fronte.

Tale verifica, peraltro, non può ritenersi soddisfatta dalla predisposizione del PTFP 2020-2022 effettuata dall'Azienda sulla base delle istruzioni ricevute dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1509/2020.

Si deve constatare, innanzitutto, che la programmazione dei costi per il personale del 2020 è stata comunque disposta in un quadro di risorse, definito a livello regionale,

che contemplava anche finanziamenti straordinari diretti, oltre che al trattamento accessorio e premiale dei dipendenti, soprattutto al conferimento di incarichi temporanei.

Tali finanziamenti sono stati viceversa impiegati in misura prevalente per sostenere i costi di assunzioni a tempo indeterminato, destinati a rimanere a carico del bilancio aziendale anche successivamente all'emergenza pandemica, senza tuttavia la previsione di un corrispondente incremento delle risorse ordinarie per assicurarne la copertura negli esercizi successivi.

La citata deliberazione di giunta n. 1509/2020 fissa infatti, anche per il 2021 e per il 2022, lo stesso limite di spesa stabilito per il 2020, rinunciando tuttavia a stimare l'apporto dei finanziamenti straordinari o degli eventuali aumenti del Fondo sanitario utilizzabili per la remunerazione dei dipendenti in quegli esercizi.

La programmazione effettuata dall'Azienda sotto la direzione regionale riportata nel PTFP si è preoccupata in definitiva di mantenere i maggiori oneri per il personale entro i limiti richiesti dalla legislazione di coordinamento della finanza pubblica, senza operare alcuna verifica della compatibilità degli stessi con il finanziamento ordinario che dovrebbe assicurare l'equilibrio nella gestione aziendale.

Si comprende, pertanto, come la gestione economica dell'Azienda nell'esercizio abbia prodotto dei costi strutturali che rischiano di non essere sostenibili in futuro se non siano rinvenute maggiori risorse in entrata o non siano contenute altre voci di costo in uscita, in modo da ripristinare e mantenere l'equilibrio di bilancio.

La verifica della sostenibilità dei costi del personale nell'ambito dei costi generali appare dunque un adempimento non più rinviabile che deve basarsi su un giudizio riferito alla specifica situazione economico-finanziaria dell'Azienda, a prescindere dall'eventuale avvenuto rispetto dei limiti fissati in materia dalle leggi nazionali e dall'altrettanto eventuale residua capacità assunzionale che potrà esplicarsi solo in presenza di sufficienti ricavi a copertura.

Ciò detto, la Sezione prende atto dell'iniziativa comunicata dall'Azienda per riassorbire progressivamente i costi, anche in considerazione dell'elevato numero di cessazioni che si verificano ogni anno all'interno della stessa.

Si deve tuttavia osservare che l'arresto o il contenimento del "turn over", per quanto possa risultare idoneo a ridimensionare il numero dei dipendenti in termini quantitativi e sul piano dei relativi oneri, sicuramente non si presta a fungere da

efficace strumento di governo del personale con riferimento all'esigenza di assicurare comunque la presenza di specifiche professionalità necessarie per l'espletamento dei servizi essenziali delle quali l'Azienda rischierebbe di rimanere priva in caso di impossibilità di sostituzione.

Inevitabilmente quindi questo processo di rientro e di ridimensionamento dei costi dovrà essere attentamente diretto in modo tale che sia comunque assicurata la presenza del personale necessario per garantire la funzionalità aziendale in tutti i settori, con il conseguente rischio di rinviare e ritardare il conseguimento dell'equilibrio economico nel quadro dell'attuale sistema di finanziamento.

Alla luce di queste considerazioni, la Sezione chiede pertanto all'Azienda di fornire, anche con la cooperazione della Regione, un'analisi dettagliata dell'andamento degli oneri per il personale correlato alle specifiche esigenze assunzionali che, tenuto conto della programmazione generale dei ricavi e dei costi per i prossimi esercizi, consenta di attestarne la piena sostenibilità in un contesto economico finanziario in grado di mantenere l'equilibrio di bilancio e di assicurare la prestazione dei livelli essenziali di assistenza.

3. Piano per il riordino della rete ospedaliera.

Incremento solo parziale dei posti letto di terapia intensiva nelle strutture ospedaliere dell'Azienda al 31 dicembre 2020.

3.1. L'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020 dispone in ordine alla necessità di rafforzare il SSR in ambito ospedaliero attraverso la predisposizione di piani di riordino regionali della rete ospedaliera volti a fronteggiare adeguatamente le emergenze pandemiche, rendendo strutturale sul territorio nazionale la dotazione di almeno 3.500 posti letto di terapia intensiva.

È previsto al riguardo che per ciascuna regione e provincia autonoma, tale incremento strutturale debba determinare una dotazione pari a 0,14 posti letto per mille abitanti.

La Sezione ha preso in esame il "*Piano di riordino della spesa ospedaliera*" adottato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 741 del 15 giugno 2020 e approvata dal Ministero della salute con decreto n. 14544/2020.

Anche nelle sue successive rimodulazioni il Piano prevede per l'Azienda Ospedaliera Careggi un incremento di 50 posti letto in terapia intensiva per un totale a regime di 94 posti.

Il dato sul numero di partenza era di 44 unità nel 2019, valore mantenuto anche nella ricognizione del 2020.

Alla richiesta istruttoria di questa Sezione, diretta a ottenere informazioni sullo stato di attuazione del Piano, l'Azienda ha riferito che il numero di posti in terapia intensiva al 31 dicembre 2020 era pari a 68.

3.2. In sede di controdeduzioni, l'Azienda conferma che dei 94 posti in terapia intensiva previsti dal piano regionale al 31 dicembre 2020 ne risultavano attivi 68, vista l'impossibilità di acquisire personale, per numero e competenza, adeguato all'incremento richiesto.

3.3. La Sezione accerta che alla fine del 2020, nonostante lo specifico finanziamento assegnato, non risultavano ancora conseguiti gli obiettivi previsti dal Piano di riordino della rete ospedaliera approvato dalla Regione ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 23/2020, con particolare riferimento alle postazioni di terapia intensiva.

La Sezione, preso atto di quanto dedotto, invita l'Azienda a procedere ad una programmazione dei lavori e dei relativi finanziamenti che, con il superamento delle problematiche dovute all'emergenza sanitaria, consenta di realizzare il programma previsto dal Piano regionale con la dovuta tempestività.

4. Pagamento dei debiti commerciali verso i fornitori.

Mancato rispetto dei termini di legge per il pagamento dei fornitori.

4.1. Anche nel 2020, per il secondo anno consecutivo, l'Azienda non ha usufruito dell'anticipazione di tesoreria a differenza dei passati esercizi dove il reiterato ricorso a questa forma di finanziamento era stata contestata dalla Sezione come sintomo di una carente situazione di liquidità.

Questo non ha tuttavia ancora consentito il rispetto dei termini di pagamento dei fornitori previsti dalla vigente normativa.

Dall'attestazione di cui all'art. 41 del decreto-legge n. 66/2014 allegata al bilancio di esercizio risulta infatti che l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini ammonta a 166.307.882 (su un totale di 276.079.598) al 31 dicembre 2020.

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del decreto legislativo n. 33/2013 e al DPCM 22 settembre 2014, rimane di 7 giorni oltre il termine di legge.

Per effetto delle dinamiche sopra illustrate il totale dei debiti commerciali dell'Azienda verso i fornitori alla chiusura dell'esercizio 2020 ammonta a 84.894.532, di cui 31.437.046 scaduti.

Si riportano di seguito i dati relativi ai pagamenti oltre i termini effettuati nel periodo 2016-2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Debiti totali fornitori al 31/12	87.581.000	92.894.963	79.089.646	69.604.211	84.894.532
Debiti scaduti	16.484.000	47.877.140	38.463.408	22.904.354	31.437.046
Pagamenti totali debiti fornitori	303.480.235	297.541.658	294.555.282	284.564.721	276.079.598
Pagamenti oltre i termini	235.551.878	124.750.433	224.500.491	141.124.324	166.307.882
Indice tempestività	39	0	22	13	7

4.2. L'Azienda ribadisce al riguardo il miglioramento dei tempi di pagamento dei debiti commerciali riscontrabile anche negli esercizi 2021 e 2022, come attestato dalla progressiva riduzione dell'indice di tempestività.

La stessa Azienda, con la comunicazione delle misure correttive richieste da questa Sezione con la pronuncia sulla gestione del precedente esercizio, aveva descritto il sistema di programmazione dei flussi di cassa adottato, ribadendo il costante impegno per il tempestivo pagamento delle fatture e per il celere smaltimento dei debiti scaduti.

4.3. La Sezione, preso atto di quanto dichiarato, accerta anche per l'esercizio 2020 il mancato rispetto del termine di pagamento dei debiti commerciali da parte dell'Azienda, pur riconoscendo una progressiva riduzione dei ritardi, proseguita anche nei successivi esercizi.

Nel ricordare l'importanza della sollecita definizione dei rapporti debitori, si raccomanda all'Azienda di continuare ad adottare una programmazione dei flussi di cassa che, nel quadro di adeguate erogazioni regionali, consenta di pervenire al pagamento dei fornitori entro i termini di legge e di smaltire l'ammontare dei debiti già scaduti.

5. Rapporti finanziari tra Azienda e Regione.

Significativo ammontare di crediti verso la Regione risultanti dallo stato patrimoniale, anche risalenti ad esercizi pregressi.

5.1. I crediti dell'Azienda nei confronti della Regione al 31 dicembre 2020, secondo i dati riportati nella Relazione del Collegio sindacale, sono pari a 443.956.470, di cui 407.056.876 per spesa corrente e 36.899.594 per versamenti a patrimonio netto.

I crediti risalenti ad esercizi pregressi ammontano rispettivamente a 9.005.417 e a 27.137.094 ancora in attesa di essere riscossi con inevitabili riflessi anche sulla liquidità aziendale.

Nella seguente tabella è riportata l'evoluzione dei rapporti creditori tra Azienda e Regione nel periodo 2016-2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Crediti di parte corrente	410.604.622	419.372.534	430.525.960	437.446.565	407.056.876
di cui da esercizi precedenti	22.122.621	19.514.307	19.455.284	19.152.995	9.005.417
Crediti versamenti patrimonio	80.946.284	53.130.569	44.069.781	37.535.631	36.899.594
di cui da esercizi precedenti	80.946.284	53.130.569	36.069.781	34.735.631	27.137.094

5.2. L'Azienda riferisce al riguardo che i crediti per versamenti al patrimonio netto nell'esercizio 2021 risultano diminuiti di circa il 24 per cento rispetto agli anni 2018 e precedenti anche per effetto di una serie di azioni intraprese per migliorare e velocizzare le rendicontazioni dei progetti sia di parte corrente che in conto capitale, illustrate dalla stessa Azienda con la comunicazione delle misure correttive adottate per superare la criticità contestata.

5.3. La Sezione accerta la persistenza alla chiusura dell'esercizio 2020 di un elevato ammontare di crediti dell'Azienda nei confronti della Regione.

Mentre si registra una sensibile riduzione dei crediti di parte corrente, rimangono elevati i crediti per versamenti al patrimonio netto.

Oltre a quelli maturati nel corso dell'esercizio, pari a 9.762.500, resta considerevole l'ammontare dei crediti della stessa natura risalenti agli esercizi pregressi e, in particolare, anteriori al quinquennio, pari a 23.305.045.

Come già segnalato, l'eccessiva presenza nel bilancio delle aziende di crediti per versamenti a patrimonio netto vetusti costituisce un evidente sintomo di ritardi nell'esecuzione degli investimenti finanziati o della loro rendicontazione che

richiedono la predisposizione di valide procedure di programmazione e di controllo, tanto più necessarie laddove l'Azienda sia stata costretta ad anticipare per cassa le risorse necessarie all'avvio dei lavori.

Ciò detto, la Sezione prende atto della definizione dei crediti pregressi per versamenti a patrimonio netto nel corso del 2021, come comunicato a conferma dell'idoneità delle misure correttive già adottate, e raccomanda all'Azienda di proseguire nella solerte esecuzione e rendicontazione dei progetti e dei lavori finanziati.

Raccomanda parimenti alla Regione, anche alla luce delle analisi effettuate nella Relazione al giudizio di parificazione, di modulare l'assunzione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti delle aziende in base ad una attendibile pianificazione dei lavori che eviti l'eccessiva formazione di crediti a favore delle aziende stesse e l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale fino alla rendicontazione finale.

6. Indebitamento.

Significativo ammontare degli oneri dell'indebitamento a carico dell'Azienda.

6.1. Nell'esercizio 2020 l'Azienda, come attestato dai dati del bilancio, ha sostenuto costi per il rimborso dei contratti di finanziamento in essere (c.d. "servizio del debito") per 12.914.452 (di cui 9.730.053 di quota capitale e 3.184.399 di quota interessi), con un rapporto rispetto alle entrate proprie dell'esercizio (calcolate secondo i criteri stabiliti dalla deliberazione di giunta n. 206/2016) che si attesta al 13,22 per cento, prossimo al limite di legge del 15 per cento.

La tabella seguente dimostra l'evoluzione dei costi del servizio del debito in rapporto alle "entrate proprie" nel periodo 2017-2020.

	2017	2018	2019	2020
Costo servizio del debito	3.748.184	7.192.000	12.914.451	12.914.452
Incidenza entrate proprie	4,37	8,17	14,35	13,22

6.2. Nella memoria trasmessa, l'Azienda, dopo aver precisato l'esatto ammontare delle entrate proprie dell'esercizio, riferisce che il livello di indebitamento viene costantemente monitorato per verificare il rispetto del limite di legge del 15 per cento che risulta assicurato anche nei prossimi esercizi, dove si riscontra una incidenza in riduzione.

Analoghe considerazioni sono state effettuate dall'Azienda con la comunicazione delle misure correttive richieste con la pronuncia sulla gestione del precedente esercizio.

6.3. La Sezione, preso atto di quanto riferito, accerta il significativo e persistente livello indebitamento a carico dell'Azienda.

Si rileva al riguardo che, indipendentemente dal rispetto o meno del limite di legge, gli elevati oneri che ne scaturiscono rischiano di divenire insostenibili con l'ordinario livello di finanziamento.

Quanto già rammentato all'Azienda ed alla Regione nelle pronunce emesse nei precedenti cicli di controllo deve essere confermato, a maggior ragione, in un contesto quale quello attuale in cui l'equilibrio di bilancio dell'Azienda stessa risente pesantemente dei maggiori costi determinati dalla pandemia.

La Sezione osserva al riguardo che la verifica di sostenibilità del servizio del debito, come di ogni altro costo permanente, deve basarsi, come già evidenziato, su un giudizio riferito alla specifica situazione economico-finanziaria dell'Azienda, a prescindere dall'eventuale avvenuto rispetto dei limiti fissati in materia dalle leggi nazionali e dall'altrettanto eventuale residua capacità di indebitamento che potrà esplicarsi solo in presenza di sufficienti ricavi a copertura.

Si ribadisce, pertanto, la necessità di una valutazione che attesti la possibilità di contenere i maggiori oneri del servizio del debito entro i limiti di disponibilità del finanziamento ordinario senza pregiudicare la destinazione esclusiva del FSR alla prestazione dei livelli essenziali di assistenza.

7. Approvazione del bilancio di esercizio.

Ritardata adozione del bilancio di esercizio da parte dell'Azienda e ritardata approvazione dello stesso da parte della Giunta regionale.

7.1. Il bilancio di esercizio 2020 dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 562 del 22 ottobre 2021 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 822 del 18 luglio 2022, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 30 aprile e al 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento (art. 31, comma 1 e art. 32, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, comma 3, della legge regionale n. 40/2005).

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di esercizio nel periodo 2016-2020 con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge.

	2016	2017	2018	2019	2020
Adozione Azienda	28/09/17	16/07/18	20/09/19	31/07/20	22/10/21
Termine	30/04/17	30/04/18	30/04/19	**30/06/20**	30/04/21
Ritardo gg.	151	77	143	31	175

	2016	2017	2018	2019	2020
Approvazione Regione	17/05/18	23/03/19	27/07/20	26/04/21	18/07/22
Termine	31/05/17	31/05/18	31/05/19	**31/07/20**	**31/07/21**
Ritardo gg.	351	296	423	269	352

7.2. L'Azienda, riprendendo quanto già comunicato in merito ai provvedimenti adottati per superare questa criticità, ribadisce l'impegno profuso per assicurare il rispetto del termine di legge attraverso procedure che consentano di accelerare gli adempimenti preliminari all'adozione del documento contabile, una volta comunicato il provvedimento regionale di assegnazione finale del FSR.

Si precisa quindi che rispetto a quest'ultimo, intervenuto il 4 ottobre 2022, i giorni di ritardo per l'adozione del bilancio di esercizio 2020 sono stati solo 18.

7.3. La Sezione accerta la tardiva adozione e la conseguente tardiva approvazione del bilancio di esercizio dell'Azienda.

La criticità riscontrata continua a persistere, ulteriormente condizionata nell'esercizio in esame dalle obiettive difficoltà di carattere organizzativo e gestionale determinate dalla pandemia che hanno inciso, in particolare, sui tempi di assegnazione della quota finale del FSR da parte della Regione, intervenuta con provvedimento del 4 ottobre 2021.

Si deve tuttavia ricordare come, a prescindere dalla specifiche problematiche legate alla pandemia, il cronico ritardo nelle operazioni di chiusura di alcune aziende, più volte rilevato nelle precedenti pronunce di questa Sezione, determina il ritardo nell'assegnazione della quota finale del FSR che a sua volta provoca il ritardo dell'adozione del bilancio anche da parte di tutte le altre aziende, e successivamente della definitiva approvazione dello stesso da parte della Regione in una progressione viziosa che investe l'intero SSR.

L'entità di questo ritardo, che si protrae per diversi mesi oltre il termine di chiusura degli esercizi, oltre a compromettere la funzione del bilancio rispetto agli obblighi di rendicontazione e alle esigenze di programmazione, incide anche sulla corretta gestione e impiego delle risorse del Fondo sanitario.

E' stato riscontrato infatti che, in attesa di essere ripartite all'atto del completamento delle operazioni di chiusura contabile, le risorse corrispondenti all'ultima assegnazione sono fatte oggetto di impegni "generici" e trattenute sul bilancio regionale come residui "impropri" fino alla liquidazione, destinata ad intervenire a distanza di tempo e riferita 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.

Per queste ragioni deve ritenersi una esigenza imprescindibile e non ulteriormente rinviabile, una volta conclusa la fase dell'emergenza, quella di addivenire all'adozione e all'approvazione dei bilanci aziendali nei termini di legge.

8. Approvazione del bilancio economico di previsione.

Ritardata adozione del bilancio economico di previsione da parte dell'Azienda e ritardata approvazione dello stesso da parte della Giunta regionale.

8.1. Il bilancio economico di previsione 2020 (e pluriennale 2020-2022) dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 159 del 27 febbraio 2020 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1615 del 21 dicembre 2020, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 15 novembre e al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento (art. 32, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, commi 1 e 2, della legge regionale n. 40/2005).

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di previsione nel periodo 2017-2020 rispetto ai termini di legge.

	2017	2018	2019	2020
Adozione Azienda	19/12/17	26/02/18	20/12/18	27/02/20
Termine	15/11/16	15/11/17	15/11/18	15/11/19
Ritardo gg	399	103	35	104

	2017	2018	2019	2020
Approvazione Regione	29/05/18	29/05/18	15/07/19	21/12/20
Termine	31/12/16	31/12/17	31/12/18	31/12/19
Ritardo gg.	514	149	196	355

8.2. L'Azienda ribadisce al riguardo l'impegno al rispetto dei termini di legge per l'adozione del bilancio economico di previsione che non può intervenire prima della comunicazione delle linee guida regionali con l'indicazione dei criteri di redazione e gli obiettivi di contenimento dei costi.

8.3. La Sezione accerta la tardiva adozione e la tardiva approvazione del bilancio economico di previsione 2020.

Va peraltro riconosciuto che l'adozione da parte dell'Azienda è avvenuta in tempi che, sebbene non abbiano assicurato il rispetto del termine di legge, non ne hanno compromesso gravemente l'astratta funzione programmatoria.

Di quasi un anno risulta invece il ritardo nell'approvazione del bilancio da parte della Regione che aggrava quello rilevato costantemente nei passati esercizi.

Si ricorda al riguardo che il bilancio economico di previsione, per quanto privo di funzione autorizzatoria, rimane il principale strumento di programmazione degli enti del servizio sanitario, come espressamente dichiarato dall'art. 25 del d.lgs. n. 118/2011 che ne impone la predisposizione in coerenza con la programmazione sanitaria ed economico-finanziaria della Regione.

Per la funzione ad esso assegnata la legge richiede pertanto che l'adozione e l'approvazione del bilancio previsione precedano l'apertura dell'esercizio finanziario cui esso si riferisce.

Si chiede quindi all'Azienda di procedere ad una sollecita adozione del bilancio di previsione una volta ricevuta la comunicazione delle linee guida regionali.

Si invita inoltre la Regione a quantificare, con le predette linee guida, le risorse a disposizione dell'Azienda basate su una stima del FSR che, in coerenza con la funzione programmatoria ad esso assegnata, consenta la redazione di un bilancio con previsioni di ricavi realistici e compatibili con i costi necessari a mantenere il livello delle prestazioni fornite dall'Azienda stessa.

IV. GESTIONE 2021.

1. Il Conto economico dell'esercizio 2021. Prime evidenze.

Nelle more dell'attività di controllo sulla gestione del 2020 l'Azienda ha adottato il bilancio di esercizio 2021.

La Sezione ha ritenuto pertanto di acquisire agli atti il modello "CE COV-20" del 2021 riprodotto nella tabella a fine paragrafo, con lo scopo di anticipare i risultati economici del successivo esercizio, anch'essi fortemente condizionati dai perduranti effetti della crisi sanitaria.

I dati saranno oggetto di specifica analisi nel prossimo ciclo di controllo, una volta intervenuta l'approvazione regionale e ricevuta la Relazione del Collegio sindacale.

Ci si limita a rilevare in questa sede le perdite che da 9 passano a 10 milioni, solo una parte delle quali riferibile alla gestione Covid che segna un passivo di oltre 3 milioni.

Si osserva al riguardo che i contributi in conto esercizio registrano un lieve decremento sul dato del 2020 ma rimangono di oltre 37 milioni superiori a quello del 2019.

In ogni caso i ricavi non risultano sufficienti a coprire i maggiori oneri della gestione connotata da un diffuso aumento di tutti i costi e, in particolare, dei costi per beni sanitari con quasi 7 milioni sul valore del 2020 e per i servizi che registrano un incremento di 15 milioni.

Evidente è l'aumento dei costi per il personale dove si rileva una ulteriore impennata di 8 milioni rispetto al 2020 (+3,21%) e di 23 milioni rispetto al 2019 (+8,80%).

	2019	2020	COV	2021	COV
Contributi in conto esercizio	**165.366.567**	**207.886.770**	**25.576.062**	**203.214.482**	18.974.661
per quota FSR indistinto	*156.340.043*	*197.390.597*	*19.014.206*	177.771.393	7.593.431
per quota FSR vincolato	*6.735.249*	*0*			
contributi c/esercizio extrafondo	*1.183.098*	*7.103.878*	*3.735.642*	*24.291.989*	11.381.231
contributi in c/esercizio per ricerca	*823.475*	*500.023*		890.762	
contributi in c/esercizio da privati	*284.702*	*2.892.272*	*2.826.214*	260.339	
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	**-145.413**	**-1.731.432**	**-1.639.748**	-33.965	
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	**2.243.269**	**1.202.180**		10.955.666	9.524.283
Ricavi per prestazioni sanitarie	**448.013.580**	**416.865.204**		440.160.073	
"mobilità intraregionale"	*384.610.609*	*356.460.405*		388.913.683	
"mobilità extraregionale"	*33.637.145*	*38.751.217*		*24.896.109*	
erogate a privati	*4.592.571*	*2.932.787*		2.713.980	
erogate in regime di intramoenia	*24.600.625*	*18.222.345*		22.800.460	
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	**13.533.535**	**19.133.778**		29.402.287	
Concorsi recuperi rimborsi	**10.187.334**	**6.545.936**		7.621.089	
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	**24.028.081**	**21.584.391**		21.317.733	
Altri ricavi e proventi	**4.750.753**	**5.248.779**		8.263.626	
TOTALE VALORE PRODUZIONE	**667.977.706**	**676.735.606**	**23.936.314**	**720.900.991**	**28.498.944**
Acquisti di beni	**190.851.861**	**201.279.998**	**13.474.433**	**207.616.787**	**11.563.647**
sanitari	*188.595.514*	*199.149.481*	*13.459.732*	206.136.222	11.563.647
non sanitari	*2.256.347*	*2.130.516*	*14.701*	1.480.565	
Acquisto di servizi	**108.230.056**	**102.048.929**	**3.614.387**	**117.911.269**	5.068.780
sanitari	*45.084.326*	*44.046.094*	*2.819.571*	51.250.298	3.122.078
non sanitari	*63.145.730*	*58.002.835*	*794.816*	66.660.971	1.946.702
Manutenzione e riparazione	**29.746.127**	**30.430.286**	**206.780**	**32.680.394**	206
Godimento di beni di terzi	**6.571.786**	**7.388.974**	**234.383**	**8.210.642**	138.295
Costo del personale	**263.453.067**	**277.718.081**	12.104.820	**286.641.781**	15.485.778
IRAP personale	**17.351.905**	**18.077.028**	**673.061**	**19.144.859**	
Oneri diversi della gestione	**2.627.207**	**2.601.872**		2.934.099	
Ammortamenti	**28.276.159**	**28.741.041**		29.520.495	
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti		**625.549**		949.191	
Variazione delle rimanenze	**235.856**	**-8.832.601**		2.475.568	
Accantonamenti dell'esercizio	**9.164.243**	**17.893.781**		17.067.463	
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	**656.508.267**	**677.972.937**	**30.307.864**	**725.152.548**	32.256.706
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	**11.469.439**	**-1.237.330**	**-6.371.550**	**-4.251.557**	**-3.757.762**
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	**-3.252.313**	**-3.037.594**		-2.850.165	
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	**-6.622.260**	**-4.195.021**		-1.846.564	
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	**1.594.866**	**-8.469.946**	**-6.371.550**	**-8.948.286**	**-3.757.762**
TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)	**1.526.170**	**1.275.971**		**1.456.853**	
UTILE (PERDITA)	**68.696**	**-9.745.918**	**-6.371.550**	**-10.405.140**	**-3.757.761**

I dati esaminati, quantunque ancora provvisori, confermano che l'effetto della pandemia sulla gestione dell'Azienda, già riscontrato nell'esercizio 2020, si è manifestato in maniera ancora più negativa nel 2021, trascinando al rialzo diverse voci

di costo, alcune delle quali suscettibili di divenire strutturali e gravare sui bilanci aziendali nei futuri esercizi.

Risulta evidente che se il superamento della situazione di emergenza, che ha verosimilmente lasciato traccia anche sul bilancio del 2022, non consentirà di mantenere il precedente livello dei costi dovranno essere reperite maggiori fonti di finanziamento per consentire all'Azienda di erogare le prestazioni dovute in condizioni di stabile equilibrio economico.

Tutto ciò premesso e considerato

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, sulla base dell'esame della relazione inviata dal Collegio sindacale sul bilancio di esercizio 2020, e della successiva attività istruttoria

ACCERTA

la presenza, nei termini indicati in motivazione, dei seguenti profili di criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi e al conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica, che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale:

- la perdita di 9.745.918 registrata alla chiusura dell'esercizio 2020;
- le assunzioni a tempo indeterminato effettuate con l'impiego di risorse straordinarie senza verifica della sostenibilità dei costi a regime, con conseguenti ricadute sui futuri equilibri di bilancio;
- l'incremento solo parziale dei posti letto di terapia intensiva al 31 dicembre 2020 rispetto all'obiettivo fissato dal Piano regionale di riordino della rete ospedaliera;
- il mancato rispetto del termine per il pagamento dei debiti commerciali;
- significativo ammontare di crediti verso la Regione per versamenti a patrimonio netto risalenti ad esercizi pregressi;
- gli elevati costi dell'indebitamento;
- la ritardata adozione del bilancio di esercizio;
- la ritardata adozione del bilancio economico di previsione.

CHIEDE

all'Azienda di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate anche con la collaborazione della Regione ed in particolare a:

- ripristinare l'equilibrio economico della gestione, attraverso una programmazione dei costi compatibile con i ricavi garantiti dalle fonti di finanziamento ordinarie;
- fornire un'analisi dettagliata dell'andamento degli oneri per il personale correlato alle specifiche esigenze assunzionali che, tenuto conto della programmazione generale dei ricavi e dei costi per i prossimi esercizi, consenta di attestarne la piena sostenibilità ai fini del mantenimento dell'equilibrio di bilancio, assicurando al contempo la prestazione dei livelli essenziali di assistenza;
- proseguire con una gestione della liquidità che assicuri il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali;
- proseguire nella definizione dei rapporti creditori con la Regione attraverso una sollecita rendicontazione dei lavori eseguiti e dei progetti finanziati;
- verificare la sostenibilità dei costi di indebitamento nei limiti assicurati dalle fonti ordinarie di finanziamento dell'Azienda, senza che siano sottratte risorse del FSR dalla destinazione esclusiva di prestazione dei Livelli essenziali di assistenza;
- superare tutte le rimanenti problematiche di carattere organizzativo che concorrono ai ritardi nell'approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

Rinnova, inoltre, l'invito alla Regione ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità nella gestione dell'Azienda riconducibili alle proprie competenze in materia di organizzazione del SSR e in particolare a:

- ripartire le risorse delle FSR in base ad una preventiva programmazione elaborata sulla base dei costi delle aziende, superando la prassi di assegnare la quota finale dopo la chiusura dell'esercizio in ragione delle esigenze di finanziamento che emergono dai preconsuntivi;
- provvedere ad adeguati trasferimenti di cassa che evitino il sottofinanziamento delle aziende e i ritardi nei pagamenti dei fornitori;
- modulare l'assunzione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti delle aziende in base ad una attendibile pianificazione dei lavori che eviti l'eccessiva formazione di crediti in favore delle aziende stesse e l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale;

- verificare preventivamente la sostenibilità dei mutui o delle altre forme di finanziamento autorizzate alle aziende nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario.
- provvedere ad una più sollecita approvazione dei bilanci di esercizio e dei bilanci preventivi delle aziende.

I provvedimenti adottati dall'Azienda e dalla Regione dovranno essere comunicati alla Sezione che si riserva di valutarne l'idoneità e l'efficacia nei successivi controlli.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Direttore generale dell'Azienda ~~USL Toscana Centro~~, al Collegio sindacale dell'Azienda e al Presidente della Regione Toscana. ospedaliera Careggi

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 9 marzo 2023.

Il magistrato relatore
Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 3 maggio 2023.
Il funzionario incaricato
Claudio Felli
(firmato digitalmente)