



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata Rucireta	Presidente
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere (relatore)
Patrizia Impresa	Consigliere
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza pubblica del 27 marzo 2024:

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;

viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 12/SEZAUT/2022/INPR e n. 14/SEZAUT/2023/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 2021 e del 2022;

esaminate le relazioni sui bilanci di esercizio 2021 e 2022 **dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi** trasmessa dal Collegio sindacale;

vista la relazione di deferimento del Magistrato istruttore;

esaminate le controdeduzioni trasmesse dall'Azienda;

esaminate le considerazioni trasmesse dalla Regione;

udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

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

PREMESSO IN FATTO

Dall'esame delle relazioni-questionario sui bilanci di esercizio 2021 e 2022 trasmesse dal Collegio sindacale dell'**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 richiesto di sottoporre la situazione dell'Azienda, come emersa dall'istruttoria, alla valutazione collegiale della Sezione, convocata nell'adunanza pubblica del 27 marzo 2024.

La convocazione, con l'allegata relazione del Magistrato istruttore, è stata trasmessa all'Azienda e alla Regione, contestualmente invitate a partecipare all'adunanza mediante propri rappresentanti e a far pervenire alla Sezione eventuali controdeduzioni o osservazioni sui rilievi contestati.

L'Azienda, con nota n. 7535 del 21 marzo 2024, ha inviato una memoria con controdeduzioni e precisazioni in ordine alle specifiche criticità rilevate nella gestione degli esercizi 2021 e 2022.

La Regione, con nota del 5 marzo 2024, ha trasmesso alcune considerazioni sulla situazione economica e finanziaria del Servizio sanitario della Toscana dopo il periodo della pandemia.

Sono intervenuti in adunanza in rappresentanza dell'Azienda, il dott. Dario Rosini, Direttore Amministrativo e la dott.ssa Silvia Carradori, Direttore U.O. contabilità generale e finanza.

In rappresentanza dell'Amministrazione regionale sono intervenuti il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore Bilanci e monitoraggi economici del SSR della Direzione Generale Sanità, welfare 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. 266/2005 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 NEGLI ESERCIZI 2021 E 2022.

1. Breve analisi del Conto economico dei bilanci di esercizio 2021 e 2022.

I ricavi della gestione caratteristica, pari a 720,90 milioni nel 2021, già in aumento sul valore del 2020 (+6,53%), registrano un ulteriore incremento nel 2022 attestandosi a 761,77 milioni (+5,67%).

Dopo la significativa riduzione realizzata nel 2020, i ricavi per le prestazioni sanitarie del 2021, con 440,16 milioni, sono tornati prossimi ai livelli del 2019, per poi ridiscendere a 426,63 milioni nel 2022 (-3,07%), trascinati al ribasso soprattutto dal forte calo delle prestazioni rese nei confronti dei soggetti pubblici extraregione (c.d. mobilità extraregionale), il cui valore di 16,08 milioni nel 2022 risulta diminuito di oltre il 30 per cento rispetto a quello del 2021 e di quasi il 60 per cento rispetto a quello del 2020. Si segnala tuttavia che i predetti importi non corrispondono al numero delle prestazioni effettivamente erogate, ma scontano gli effetti dei conguagli rispetto ai maggiori ricavi iscritti dalle aziende nel 2019 e nel 2020, per un totale di circa 150 milioni, che la Regione ha ottenuto di ripartire sui bilanci dei successivi esercizi 2021, 2022 e 2023.

In netto recupero sul valore del 2020 sono invece i ricavi per "prestazioni rese a soggetti pubblici della Regione" (c.d. mobilità interna) che registrano 388,91 milioni nel 2021(+9,10%) e 382,25 milioni nel 2022, con un ammontare in lieve discesa, ma che rimane sostanzialmente analogo a quello del 2019 in epoca pre-pandemia.

Anche per le prestazioni erogate in regime di intramoenia i ricavi del 2021, di 22,80 milioni, e del 2022, di 23,10 milioni, si riportano ai livelli del 2019.

Inversamente proporzionale rispetto a quello delle prestazioni sanitarie, che dovrebbero costituire la principale fonte di ricavo per le aziende ospedaliere, è l'andamento dei contributi in conto esercizio provenienti dalla Regione ed essenzialmente destinati alla copertura dei costi "non tariffabili".

Questi passano infatti complessivamente da 203,21 milioni del 2021 (-2,25%) a 268,50 milioni del 2022 (+32,13%).

Il deciso incremento del valore del 2022 interessa sia i contributi per funzioni compresi nell'ammontare del Fondo sanitario indistinto e indicati in 203,65 milioni (+14,56%), sia i contributi "extrafondo" iscritti per 50,75 milioni, più che raddoppiati rispetto al 2021 e quasi interamente riferibili "contributi da altri soggetti pubblici" dove sono stati iscritti i contributi statali per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici (payback) ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge n. 34/2023.

Dai "concorsi recuperi e rimborsi" sono derivati nel 2021 ricavi per 29,40 milioni che raggiungono i 32,02 milioni nel 2022 e che rimangono ben al di sopra del valore del 2019, di poco superiore ai 13 milioni (+136,63%).

L'incremento è determinato essenzialmente dai maggiori importi riconosciuti all'Azienda per il payback sui farmaci (19,70 milioni nel 2021 e 7,84 milioni nel 2022) e sui dispositivi medici (14,05 milioni nel 2022). Si tratta tuttavia di ricavi che, anche alla luce del contenzioso esistente con le imprese fornitrici, non possono essere considerati stabili e ricorrenti.

I costi totali della gestione caratteristica comprensivi di IRAP sul personale dipendente e assimilato, pari a 725,15 milioni nel 2021 in aumento sul dato del 2020 (+6,96%), registrano un notevole incremento anche nel 2022 raggiungendo i 765,02 milioni (+5,50%). Valore quest'ultimo che rimane superiore di 108,51 milioni (+16,53%) rispetto a quello del 2019 in epoca precedente alla pandemia.

Da 207,62 milioni del 2021 (+3,15%), i costi per l'acquisto dei beni interrompono la progressiva crescita nel 2022, riducendosi a 204,43 milioni (-1,53%), con una medesima dinamica che interessa sia i beni sanitari (-1,15%) sia, in modo più marcato, i beni non sanitari (-55,04%).

I costi dei beni sanitari del 2022, con 203,77 milioni, registrano in ogni caso un incremento di 15,17 milioni sul dato del 2019 (+8,04%).

Con 117,91 milioni nel 2021 e 164,99 milioni nel 2022 rilevante è la crescita dei costi per l'acquisto dei servizi, portati al rialzo dall'incremento registrato soprattutto dai servizi

non sanitari (+14,93% nel 2021 e +56,26% nel 2022) e in particolare da quelli per l'energia. Nel dettaglio tra il 2021 e il 2022 i costi per il riscaldamento sono passati da 9,20 milioni a 29 milioni (+215,03%) e i costi per le utenze di elettricità da 8 milioni a 21,90 milioni (+173,46%).

I costi per il personale dipendente (al netto di IRAP), dopo il notevole incremento registrato nel 2020 per effetto delle assunzioni straordinarie a contrasto della pandemia, proseguono la crescita nel 2021 con 286,64 milioni (+3,21%) e, sia pure per valori più contenuti, anche nel 2022, attestandosi a 287,60 milioni (+0,33%). Incide su questo ultimo dato anche la diversa contabilizzazione adottata nel 2022 per le prestazioni aggiuntive rese dal personale dipendente e iscritte tra i costi per "Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie". L'importo supera, comunque, di 24,14 milioni (+9,16%) quello del 2019 precedente all'avvio del periodo della crisi sanitaria.

Per effetto delle dinamiche sopra descritte il risultato della gestione caratteristica, già negativo nel 2020, registra un saldo passivo di 4,25 milioni nel 2021 e di 3,25 milioni nel 2022.

Si deve peraltro constatare che questi valori risultano condizionati dalle procedure di contabilizzazione delle somme relative alla gestione diretta del rischio clinico.

Secondo la prassi riscontrata in entrambi gli esercizi in esame gli interi costi sostenuti dall'Azienda per i sinistri sono iscritti come sopravvenienze passive verso terzi tra gli oneri della gestione straordinaria, viceversa le risorse assegnate dalla Regione a copertura sono erogate "per cassa" e contabilizzate tra i contributi in conto esercizio derivanti dalla ripartizione del FSR, concorrendo a migliorare il saldo della gestione ordinaria.

Secondo i dati riportati nella nota integrativa gli importi pagati dall'Azienda per la gestione diretta del rischio e compresi tra le sopravvenienze passive ammontano a 7,72 milioni nel 2021 e a 8,90 milioni nel 2022.

Questa prassi imposta dalla Regione, ma che non trova legittimazione in alcuna regola contabile, determina un inevitabile disallineamento tra le due gestioni, comportando che ricavi e costi relativi alla medesima operazione siano iscritti rispettivamente nella parte ordinaria e nella parte straordinaria del bilancio.

Anche in considerazione di tali contabilizzazioni la gestione caratteristica denota una situazione di precario equilibrio dove i ricavi, nonostante le risorse aggiuntive

assicurate dalla Regione, non sembrano più in grado di contenere l'incremento dei costi della gestione, destinato per molti di essi a divenire strutturale e quindi permanere anche dopo la fine dell'emergenza sanitaria.

Strutturali sono anche gli elevati costi per gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dall'Azienda per sostenere le spese di investimento che determinano il saldo negativo della gestione finanziaria per 2,85 milioni nel 2021 e per 2,74 milioni nel 2022. Negativo è poi il saldo della gestione straordinaria che vale 1,85 milioni nel 2021 e sale a 6,84 milioni nel 2022. In particolare, le sopravvenienze passive del 2022, pari a 11,69 milioni e comprensive degli esborsi per la gestione del rischio clinico, superano di gran lunga il valore delle sopravvenienze attive fermo a 3,29 milioni. Contribuisce a migliorare il saldo finale il maggior importo delle insussistenze attive rispetto alle insussistenze passive.

Considerato anche l'importo di imposte e tasse (al netto dell'IRAP sul personale dipendente e assimilato già compresa nei costi di produzione) il risultato di esercizio chiude con una perdita di 10,40 milioni nel 2021, che peggiora quella già realizzata nel 2020, e di 14,37 milioni nel 2022, con un ulteriore aggravio del risultato di esercizio.

Conto economico 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
Contributi in conto esercizio	165.366.567	207.886.770	203.214.482	268.499.266
<i>per quota FSR indistinto</i>	156.340.043	197.390.597	177.771.393	203.646.153
<i>per quota FSR vincolato</i>	6.735.249			13.868.772
<i>contributi c/esercizio extrafondo</i>	1.183.098	7.103.878	24.291.989	50.747.115
<i>contributi in c/esercizio per ricerca</i>	823.475	500.023	890.762	147.986
<i>contributi in c/esercizio da privati</i>	284.702	2.892.272	260.339	89.240
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	-145.413	-1.731.432	-33.965	-31.706
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	2.243.269	1.202.180	10.955.666	1.342.467
Ricavi per prestazioni sanitarie	448.013.580	416.865.204	440.160.073	426.629.740
<i>Mobilità intraregionale</i>	384.610.609	356.460.405	388.913.683	382.247.897
<i>mobilità extraregionale</i>	33.637.145	38.751.257	24.896.109	16.077.166
<i>erogate a privati</i>	4.592.571	2.932.787	2.713.980	4.487.708
<i>erogate in regime di intramoenia</i>	24.600.625	18.222.345	22.800.460	23.101.385
Concorsi recuperi rimborsi	13.533.535	19.133.778	29.402.287	32.024.251
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	10.187.334	6.545.936	7.621.089	7.168.080
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	24.028.081	21.584.391	21.317.733	19.684.996
Altri ricavi e proventi	4.750.753	5.248.779	8.263.626	6.454.447
TOTALE VALORE PRODUZIONE	667.977.706	676.735.606	720.900.991	761.771.541
Acquisti di beni	190.851.861	201.279.998	207.616.787	204.431.654
<i>sanitari</i>	188.595.514	199.149.481	206.136.222	203.766.038
<i>non sanitari</i>	2.256.347	2.130.516	1.480.565	665.616
Acquisto di servizi	108.230.056	102.048.929	117.911.269	164.995.706
<i>sanitari</i>	45.084.326	44.046.094	51.250.298	60.828.737
<i>non sanitari</i>	63.145.730	58.002.835	66.660.971	104.166.969
<i>di cui riscaldamento</i>	6.426.762	4.806.930	9.205.788	29.001.080
<i>di cui elettricità</i>	10.670.482	9.922.327	8.008.586	21.899.930
Manutenzione e riparazione	29.746.127	30.430.286	32.680.394	30.179.248
Godimento di beni di terzi	6.571.786	7.388.974	8.210.642	12.255.063
Costo del personale	263.453.067	277.718.081	286.641.781	287.598.534
IRAP Personale	17.351.905	18.077.028	19.144.859	19.531.759
Oneri diversi della gestione	2.627.207	2.601.872	2.934.099	2.589.289
Ammortamenti	28.276.159	28.741.041	29.520.495	28.294.755
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti		625.549	949.191	1.032.415
Variazione delle rimanenze	235.856	-8.832.601	2.475.568	2.248.390
Accantonamenti dell'esercizio	9.164.243	17.893.781	17.067.463	11.868.416
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	656.508.267	677.972.937	725.152.548	765.025.229
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	11.469.439	-1.237.330	-4.251.557	-3.253.688
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	-3.252.313	-3.037.594	-2.850.165	-2.747.774
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	-6.622.260	-4.195.021	-1.846.564	-6.842.511
TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)	1.526.170	1.275.971	1.456.853	1.525.225
UTILE (PERDITA)	68.696	-9.745.918	-10.405.140	-14.369.198

2. L'andamento dei costi Covid.

Come quella del 2020 anche le gestioni del 2021 e, almeno in parte, del 2022 risultano fortemente condizionate dagli effetti della pandemia da Covid-19 che ha messo a dura prova la capacità di risposta del Servizio sanitario nazionale alla situazione di emergenza venutasi a creare.

L'art. 18 del decreto-legge n. 18/2020 ha richiesto agli 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.

Questa evidenza è fornita, in primo luogo, dal modello CE COV-20, predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze e previsto come specifico allegato (allegato B) del bilancio di esercizio degli enti sanitari, 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").

Nel dettare le regole di compilazione, le istruzioni ministeriali precisano che ciascun costo Covid deve essere registrato per un importo non superiore all'aumento del relativo costo totale rispetto al valore del 2019. Per la parte eccedente, infatti, 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.

Nella pronuncia della Sezione sul bilancio dell'esercizio 2020 è stata effettuata un'analisi dei costi Covid riportati nel modello CE-COV 20.

L'Azienda ha provveduto alla compilazione e alla trasmissione del predetto modello ministeriale anche per l'esercizio 2021, ma non per il 2022, non essendo esso più compreso, secondo quanto riferito, negli schemi da allegare al bilancio di esercizio.

La stessa Azienda, a differenza di quanto fatto nei precedenti esercizi, non ha ritenuto di rilevare i costi Covid del 2022 nel prospetto del CE allegato alla nota integrativa, né di fornire dati per la compilazione della tabella al punto 1.1., parte terza, del questionario trasmesso dal Collegio sindacale.

Ci si limita dunque in questa sede a dar conto dell'andamento dei principali costi Covid nell'esercizio 2021 rilevati nel modello CE-COV20.

In riduzione del 14,18 per cento rispetto al 2020, i costi Covid per l'acquisto dei beni si attestano nel 2021 a 11,56 milioni, pari al 5,57 per cento del totale ed interamente riferibili ai beni sanitari.

Aumentano invece di oltre il 40 per cento nel 2021 i costi per l'acquisto di servizi che registrano 5,06 milioni, con un incremento che interessa sia i servizi sanitari (+10,73%) che i servizi non sanitari, questi ultimi con un valore di 1,95 milioni, più che raddoppiato.

In progressiva crescita sono anche i costi Covid per il personale dipendente passati dai 12,10 milioni del 2020, ai 15,48 milioni del 2021 (+27,93%).

L'andamento risente, come si dirà oltre, anche delle assunzioni a tempo indeterminato che l'Azienda, su autorizzazione della Regione, ha effettuato a partire dal 2020 mediante l'impiego delle risorse straordinarie assegnate dalla legislazione emergenziale.

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Reiterate perdite di esercizio.

Perdite per euro 10.405.140 registrate alla chiusura dell'esercizio 2021 e per euro 14.369.198 alla chiusura dell'esercizio 2022. Rischio di squilibrio strutturale di bilancio.

1.1. L'Azienda ha registrato perdite di esercizio per euro 10.405.140 nel 2021 e per euro 14.369.198 nel 2022.

Come quelle del 2020, anche le perdite dei due esercizi successivi, sebbene ancora parzialmente condizionate nel loro ammontare dagli effetti della pandemia, confermano una situazione di precario equilibrio nella gestione aziendale suscettibile di divenire strutturale in assenza di adeguate misure correttive.

Si espongono di seguito i risultati di esercizio realizzati nel periodo 2016-2022 unitamente agli utili/perdite riportati dall'esercizio precedente al netto dei contributi a ripiano già assegnati dalla Regione e alle perdite ancora da ripianare.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Utili/Perdite portate a nuovo	-2.152.971	-2.091.265	-	79.132	68.696	-9.745.918	-10.405.140
Utile/Perdita esercizio	39.654	2.094.032	79.132	68.696	-9.745.918	-10.405.140	-14.369.198
Contributi ripiano perdite	-	-	-	-	-	9.745.918	9.682.543-
Perdite da coprire dopo contributi	-2.113.317	-	-	-	-9.677.222	-10.405.140	-24.774.338

L'Azienda, che fino al 2019 aveva sempre chiuso i bilanci con un utile, registra invece dal 2020 una serie ininterrotta di perdite in progressiva crescita la cui copertura è stata garantita dalla Regione mediante l'assegnazione di contributi sempre più elevati.

Al 31 dicembre 2022 ammontano a euro 24.774.338 le perdite non ancora ripianate da riportare a nuovo.

1.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, sottolinea che le criticità rilevate nella Relazione del Magistrato istruttore quali sintomi di possibili squilibri di bilancio emergono da un'analisi riferita ad un arco temporale che pone a confronto dati contabili riconducibili ad atti gestionali del 2019, anno di caduta di un decennio di fortissima deospedalizzazione, con dati registrati nei successivi anni e inevitabilmente condizionati, anche per parte del 2023, dagli effetti della pandemia e dal rincaro energetico.

La stessa Azienda illustra quindi i maggiori servizi resi, soprattutto nel biennio 2020-2021, in risposta alla crisi sanitaria, senza per questo compromettere l'erogazione delle prestazioni istituzionali e, in particolare, dell'attività ambulatoriale che ha registrato incrementi nel numero delle visite.

Evidenzia infine l'Azienda, quali ulteriori fattori di incidenza sulla gestione economica del periodo analizzato, gli interventi di trasformazione delle strutture ospedaliere, pianificati da oltre un ventennio anche allo scopo di offrire migliori condizioni di degenza ai pazienti ricoverati i quali, tra il 2021 e il 2023, hanno portato all'attivazione del DEAS, il padiglione di maggiori dimensioni e più dotato dal punto di vista infrastrutturale ed impiantistico.

Il Direttore amministrativo, nell'intervento in adunanza, richiama le controdeduzioni già trasmesse, evidenziando gli effetti negativi della pandemia sulla gestione aziendale che, fino al 2019, aveva comunque sempre assicurato l'equilibrio di bilancio,

anche grazie ad una attenta attività di programmazione dei costi che non è potuta proseguire con la stessa efficienza negli esercizi successivi a causa della crisi sanitaria.

La Regione, nella nota trasmessa alla Sezione, osserva al riguardo che le perdite d'esercizio delle singole aziende e dell'intero SSR a livello consolidato, che fino al 2019 erano di entità relativamente contenuta, con lo scoppio della pandemia hanno subito degli incrementi particolarmente significativi non solo in Toscana, ma in tutte le regioni con Servizi sanitari connotati da una netta prevalenza delle prestazioni erogate dalle strutture pubbliche e con una scarsa incidenza della mobilità passiva. Rimarca in tal senso che i Servizi sanitari delle regioni caratterizzate da un maggior ricorso alle strutture private accreditate, per effetto della contrazione delle prestazioni nel 2020 e nel 2021, hanno beneficiato di risparmi che hanno consentito di compensare i maggiori costi sostenuti per il contrasto alla pandemia; al contrario i Servizi sanitari, come quello toscano, in cui le prestazioni sono prevalentemente fornite dalle aziende pubbliche, a fronte della riduzione dell'attività ordinaria, hanno mantenuto un elevato livello di costi fissi cui si sono aggiunti gli ulteriori oneri richiesti dall'emergenza sanitaria, inclusi quelli derivanti dalle assunzioni di personale a tempo indeterminato. La stessa Regione, dopo aver evidenziato una condizione di generale sottofinanziamento dell'intero Servizio sanitario nazionale, di cui il SSR toscano, tra gli altri, sta subendo le conseguenze, ricorda che con la legge regionale n. 48/2023 è stato disposto l'incremento dell'addizionale regionale IRPEF da cui sono attese maggiori entrate per circa 200 milioni annui da destinare proprio al riequilibrio dei conti del SSR, interessato contestualmente da altre azioni dirette al contenimento dei costi.

1.3. La Sezione accerta le perdite registrate dall'Azienda alla chiusura degli esercizi 2021 e 2022.

I dati riportati denotano l'esistenza di una situazione di squilibrio nella gestione, manifestatasi a partire dal 2020, a seguito dell'impatto della pandemia e ancora persistente nel 2022, che potrebbe aggravarsi ulteriormente fino a non essere più rimediabile con gli interventi di ripiano fin qui adottati.

Dall'esame dei bilanci emerge infatti che l'incremento di alcuni costi intervenuto nel triennio 2020-2022, e almeno parzialmente ristorato dalle risorse straordinarie assegnate a sostegno dell'emergenza sanitaria, rischia di divenire strutturale e di non

trovare piena copertura nei ricavi attualmente assicurati dalle fonti di finanziamento ordinario.

Si tratta, in particolare, dei maggiori costi per le assunzioni a tempo indeterminato, già disposte dall'Azienda nel 2020 e proseguite anche nel 2021, con l'impiego di fondi destinati, viceversa, al reclutamento di personale per il tempo limitato alla durata dell'emergenza sanitaria.

Tali costi, come già rilevato nella pronuncia di questa Sezione sull'esercizio 2020 e come si ribadirà oltre nel riferire sulla gestione del personale del 2021 e del 2022, dovranno essere riassorbiti o trovare nuove risorse a copertura, decorsa definitivamente la fase dell'emergenza e venuti meno i finanziamenti straordinari.

Analogo discorso può essere fatto riguardo ai maggiori costi sostenuti nel periodo in esame per i servizi sanitari con speciale riferimento ai costi per il riscaldamento e per l'energia elettrica che hanno registrato una decisa impennata nel 2022.

Non si può infine prescindere, in questo contesto, dal servizio del debito che già da anni grava la gestione di pesanti oneri crescenti nel tempo per effetto dei numerosi mutui stipulati per finanziare spese di investimento.

Nella situazione attuale, pertanto, i ricavi dell'Azienda, già insufficienti a coprire gli oneri eccezionali derivanti dalla pandemia, non appaiono in grado, stante l'attuale livello di finanziamento, di sostenere questi ulteriori costi divenuti probabilmente stabili, con la conseguente necessità di reperire nuove fonti di copertura o ridurre altre voci di spesa.

Si devono peraltro considerare i maggiori ricavi già realizzati dall'Azienda per effetto dei contributi per le "funzioni non tariffate" e dei contributi c.d. "extrafondo" riconosciuti dalla Regione nel periodo in esame e che hanno di fatto compensato i minori ricavi determinati dalla riduzione delle prestazioni sanitarie.

Si ricorda al riguardo che, secondo il sistema di finanziamento delle aziende ospedaliere definito dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502/1992, i contributi in conto esercizio provenienti dalla Regione devono essere destinati alla copertura dei costi delle funzioni non tariffate e non possono essere superiori al 30 per cento del limite di remunerazione assegnato, calcolato sui ricavi derivanti dalle prestazioni sanitarie "tariffate". Essi, pertanto, non possono essere utilizzati indiscriminatamente per sostenere i maggiori costi di esercizio delle aziende.

Finora le misure poste in essere dall'Azienda per garantire l'economicità della gestione, si sono rivelate inefficaci, tant'è che le reiterate perdite degli ultimi anni, come detto, sono state costantemente ripianate solo nel quadro dei provvedimenti adottati dalla Regione per ristabilire l'equilibrio di bilancio dell'intero Servizio sanitario regionale.

Non si può fare a meno di rilevare al riguardo che i finanziamenti regionali a ripiano delle perdite (così come i contributi corrisposti in corso di esercizio per prevenirne o limitarne la formazione) mantengono un carattere straordinario che non garantisce un ricavo costante per l'Azienda a copertura dei costi, divenendo essi tra l'altro di sempre più difficile reperimento all'interno del bilancio della Regione, come riscontrato anche da questa Sezione in sede di giudizio di parificazione.

Permane pertanto invariata l'esigenza di ristabilire in maniera duratura l'equilibrio economico della gestione aziendale che dovrà contare su fonti di ricavo ricorrenti in grado di assicurare l'integrale copertura dei costi ordinari di produzione.

In questo senso la Sezione, preso atto di quanto dichiarato dall'Azienda e dalla Regione, si riserva di verificare se le misure di razionalizzazione dei costi e le maggiori entrate attese dalla manovra fiscale varata nel 2023 si rivelino idonee a riportare la gestione sanitaria verso condizioni di equilibrio economico.

2. Costi per il personale dipendente reclutato nel 2021 e nel 2022.

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

I costi sostenuti dall'Azienda per il personale dipendente (a tempo indeterminato e a tempo determinato) al netto dell'IRAP sono pari a euro 286.641.781 nel 2021 (+3,21%) e a euro 287.598.534 nel 2022 (+0,33%).

Come nel 2020, anche nel 2021 l'Azienda ha proceduto ad assunzioni prevalentemente a tempo indeterminato con l'impiego di risorse straordinarie (fondi Covid) destinate al conferimento di incarichi limitati al periodo dell'emergenza sanitaria.

La scelta, giustificata con l'urgenza di immettere personale per fronteggiare le necessità della pandemia, è stata effettuata senza una preventiva verifica della sostenibilità dei relativi costi a regime, con il conseguente rischio di comprometterne ulteriormente l'equilibrio economico una volta venute meno le fonti di finanziamento straordinarie.

I dati riportati nella seguente tabella dimostrano che l'incremento dei costi del personale nel 2021 rispetto all'esercizio 2020, che già aveva segnato una decisa impennata sui valori del 2019, è interamente riferibile al personale a tempo indeterminato.

		2019	2020	COV 2020	2021	COV 2021	Diff 2021-2020
Sanitario	T.I.	205.253.862	213.933.901	8.680.039	214.194.242	12.638.265	260.341
	T.D.	2.280.780	4.326.373	2.045.593	2.694.221	1.327.796	-1.632.152
Non sanitario	T.I.	55.475.359	59.049.653	3.574.294	69.018.658	6.247.888	9.969.005
	T.D.	443.066	408.153	-34.913	734.660	155.525	326.507
TOTALE	T.I.	260.729.221	272.983.555	12.254.334	283.212.900	18.886.153	10.229.345
	T.D.	2.723.846	4.734.526	2.010.680	3.428.881	1.483.321	-1.305.645
	TI+TD	263.453.067	277.718.081	14.265.014	286.641.781	20.369.474	8.923.700

I costi per il personale a tempo indeterminato sostenuti nel 2021 superano leggermente la programmazione prevista dal Piano triennale per il fabbisogno del personale 2020-2022, redatto dall'Azienda nel mese di gennaio 2021.

Rispetto ai dati del predetto Piano, che per il 2021 prevedeva cessazioni per euro 5.873.066 (101 unità) e nuove assunzioni per euro 8.329.807 (66 unità) con un saldo positivo di 2.456.741, si sono verificate cessazioni per euro 6.985.996 (341 unità) e assunzioni per euro 9.722.181 (389 unità) con un saldo effettivo di 2.736.185 che supera di 279.444 quello programmato. L'Azienda quantifica poi in euro 20.050.964 i costi per le nuove assunzioni riferibili all'emergenza sanitaria (42 unità).

Ruolo	Costi			Unità		
	Sanitario	Non sanitario	Totale	Sanitario	Non sanitario	Totale
Consistenza al 31/12/2020	213.933.901	58.990.206	272.924.107	4.678	743	5.421
Cessazioni 2021 da PTFP	3.908.290	1.964.776	5.873.066	60	41	101
Cessazioni effettive 2021	4.892.999	2.092.997	6.985.996	288	53	341
Assunzioni programmate 2021 da PTFP	5.400.530	2.929.277	8.329.807	49	17	66
<i>di cui per stabilizzazioni</i>						
<i>di cui per emergenza covid-19</i>				42		42
Assunzioni effettive 2021	6.764.783	2.957.398	9.722.181	350	39	389
<i>di cui per stabilizzazioni</i>						
<i>di cui per emergenza covid-19</i>	13.528.046	6.522.918	20.050.964	42		42

I costi per il personale dipendente risultano lievemente in crescita anche nel 2022 dove si assestano a 287.598.534 (+0,33%). Essi risentono tuttavia, da un lato, della diversa contabilizzazione delle prestazioni in orario aggiuntivo della dirigenza del ruolo sanitario e del comparto, compresi da quest'anno tra i costi per *“Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie”* e, dall'altro, degli incrementi determinati dal rinnovo del contratto collettivo di comparto.

In questo contesto risultano in aumento, anche nel 2022, i costi per il personale a tempo indeterminato pari a euro 287.598.534 (+1,22%), con un saldo positivo tra assunzioni e cessazioni effettuate in corso di esercizio (1.863.161) che si rivela superiore a quello negativo previsto dal nuovo Piano triennale per il fabbisogno del personale 2022-2024 (-2.523.103) e che tradisce quindi qualche difetto di programmazione.

2.2. In sede di controdeduzioni l'Azienda, dopo avere ribadito le ragioni che, analogamente a quanto avvenuto nel 2020, anche nel 2021 e nel 2022 hanno portato ad effettuare assunzioni a tempo indeterminato, su autorizzazione regionale, per contenere la crisi sanitaria, riferisce della riduzione dei costi per il personale nel 2023 destinata a proseguire nel 2024 in accordo con la programmazione del fabbisogno. Si evidenzia quindi che la riduzione in atto, oltre a contribuire al rispetto dei limiti di legge a livello consolidato regionale, si inserisce in un piano che mira a perseguire l'equilibrio di bilancio, congiuntamente alle azioni intraprese sulle altre voci di costo e sui ricavi della gestione caratteristica.

Nella nota trasmessa la Regione conferma il rispetto del limite per i costi del personale stabilito dalla legge a livello di bilancio consolidato, già attestato dal Tavolo tecnico per l'esercizio 2021 e in attesa di attestazione per l'esercizio 2022. Riconosce tuttavia la stessa Regione che ciò non significa che l'andamento dei costi in esame sia compatibile con l'equilibrio economico sempre più difficile da mantenere anche in conseguenza del maggiore impiego di personale richiesto per i nuovi servizi e strutture attivate dopo la pandemia (ad esempio i nuovi posti in terapia intensiva).

2.3. La Sezione, sulla base dei dati di bilancio sopra riportati, accerta che l'Azienda anche nel 2021 ha sostenuto maggiori costi per assunzioni di personale a tempo indeterminato finanziati prevalentemente con risorse straordinarie finalizzate al conferimento di incarichi temporanei, peraltro, in misura superiore rispetto a quelli

previsti dalla revisione del Piano triennale del fabbisogno del personale 2020-2022, senza una preventiva verifica della sostenibilità dei relativi oneri a regime.

Si rinvia al riguardo alle considerazioni svolte nella pronuncia sul bilancio dell'esercizio 2020 (deliberazione n. 103/2023/PRSS).

La Sezione prende poi atto dell'ulteriore incremento dei costi per il personale a tempo indeterminato intervenuto nel 2022 e condizionato anche dal rinnovo del contratto collettivo di comparto, con un saldo tra cessazioni ed assunzioni dell'esercizio che comunque presenta un valore superiore a quello previsto dal Piano triennale del fabbisogno del personale 2022-2024.

Si deve rilevare in ogni caso al riguardo che il nuovo Piano, redatto sulla base delle indicazioni fornite dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 700 del 20 giugno del 2022, al pari di quello precedente, non contiene una programmazione che consenta di attestare la persistente sostenibilità dei maggiori costi prodotti nel periodo della pandemia e finanziati con risorse straordinarie.

Esso si limita infatti ad indicare costi compatibili con l'importo massimo indicato dalla Regione per garantire, a livello consolidato, il rispetto dei limiti previsti dalla legge senza alcun riferimento alla programmazione generale di bilancio che ne confermi la compatibilità nel quadro dei ricavi e dei costi totali.

Alla necessità di ridimensionamento delle dotazioni organiche fanno riferimento le linee guida per la redazione dei bilanci di previsione elaborate dalla Regione che, per il 2022, hanno richiesto alle aziende un obiettivo di contenimento dei costi del complesso delle risorse umane al valore del 2019 incrementato del 3,5 per cento. Tale obiettivo non risulta tuttavia conseguito e rimane molto distante dai costi registrati a chiusura dell'esercizio.

Questa Sezione, con la citata pronuncia sul bilancio del 2020, aveva chiesto 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, consentisse 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.

Nella nota di comunicazione delle misure correttive adottate, l'Azienda, dopo aver ribadito che i costi per il personale sostenuti nel 2020, a livello regionale, si sono

mantenuti al di sotto del limite di legge, ha riferito che, allo scopo di ripristinare l'equilibrio economico dopo il periodo della pandemia, la Regione ha attivato un monitoraggio costante della dinamica del personale, riservandosi poteri autorizzatori in materia.

La stessa Azienda ha sottolineato che il significativo turn over delle categorie professionali interessate all'assunzione nel 2020 (infermieri e operatori socio-sanitari) ha comportato ad una riduzione dei costi già nel 2022 destinata ad essere confermata anche nel 2023.

La Sezione osserva in questa sede che del piano per il riequilibrio del personale menzionato l'Azienda non ha fornito alcun riscontro documentale che consenta di valutarne l'attendibilità e di accertare l'effettiva realizzazione degli obiettivi prefissati nel quadro di una programmazione capace di coniugare la sostenibilità dei costi del personale con l'esigenza di assicurare la presenza delle figure professionali indispensabili per garantire l'erogazione dei servizi essenziali.

La Sezione, pertanto, anche alla luce di quanto dichiarato dall'Azienda nelle note di controdeduzione sulla progressiva riduzione dei costi del personale in accordo con la programmazione regionale in atto, rinnova la richiesta di comunicazione del piano di riequilibrio richiamato, con la dimostrazione documentata degli obiettivi conseguiti per il riordino della dotazione di personale e per la sostenibilità dei relativi costi a bilancio.

3. Anticipazione di tesoreria e gestione dei pagamenti.

Ricorso all'anticipazione di tesoreria usufruita in entrambi gli esercizi senza restituzione nel 2022.

3.1. L'Azienda ha usufruito dell'anticipazione di tesoreria per 78 giorni nel 2021 e per 64 giorni nel 2022, maturando interessi passivi rispettivamente per euro 19.706 e per euro 17.320.

L'anticipazione non restituita ammonta a euro 13.192.002 nel 2021 e a euro 17.580.921 nel 2022.

Di seguito i dati del 2021 e 2022 sono posti a confronto con quelli degli anni precedenti.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anticipazione utilizzata	18.666.667	1.327.500	6.839.583	-	-	35.648.664	47.688.685
Limite	51.898.330	51.898.330	53.910.657	53.910.657	53.562.853	56.539.126	59.403.489
Anticipazione non restituita	173.951	-	-	-	-	13.192.002	17.580.921
giorni utilizzo	17	26	58	-	-	78	64
Interessi	132.175	7.207	27.057	-	-	19.706	17.320

3.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, precisa che a partire dall'anno 2021 ha ripreso l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria al fine di ridurre i ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali e mantenere un buon indice di tempestività.

La mancata restituzione dell'intera somma ricevuta è giustificata invece dalla necessità di mantenere entro la fine dell'anno una certa regolarità nel pagamento dei fornitori anche in considerazione delle spese inderogabili (pagamento delle competenze per il personale nel mese di dicembre e relativi contributi nel mese di gennaio).

La stessa Azienda dà quindi conto dell'evoluzione dell'indice di tempestività, sottolineando l'effetto peggiorativo determinato dai pagamenti di fatture pregresse, quantunque di rilevante importo, come accaduto nel 2022.

La Regione, nella nota trasmessa, riferisce di incoraggiare le aziende al ricorso all'anticipazione di tesoreria, anche nell'attuale contesto economico in cui gli interessi praticati dagli istituti bancari, pur in rialzo, sono ancora inferiori agli interessi moratori per il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali, anch'essi indicizzati ai tassi di mercato.

Si evidenzia quindi che la liquidità delle aziende nel 2021 e nel 2022 è stata negativamente condizionata da alcuni specifici fattori quali:

- le perdite di esercizio che hanno provocato una carenza di liquidità per effetto di minori ricavi, recuperata solo con le erogazioni conseguenti ai provvedimenti di ripiano;
- la tardiva approvazione del riparto del FSN 2022 con effetti sul sistema delle anticipazioni finanziarie mensili provenienti dal Ministero dell'Economia;
- l'iscrizione a bilancio della quota di payback per i dispositivi medici per circa 394 milioni, autorizzata dalla legge, ma che ha registrato riscossioni per poco più del 10 per cento;
- l'iscrizione a bilancio di contributi economici di competenza del 2021 e del 2022 a fronte di titoli formalizzati in prossimità della fine dell'esercizio di competenza o,

addirittura, dopo la chiusura dello stesso e quindi contabilizzati nel bilancio regionale dell'anno successivo.

3.3. La Sezione accerta la persistente difficoltà dell'Azienda a disporre della liquidità sufficiente al pagamento dei debiti con la conseguente esigenza di ricorrere all'anticipazione di tesoreria.

Dopo il biennio 2019-2020 in cui non si sono verificate situazioni di sofferenza di cassa tali da richiedere il ricorso all'anticipazione di tesoreria, a partire dal 2021 l'Azienda ne ha ripreso l'utilizzo, sia pure per un numero contenuto di giorni, ma con ulteriori oneri per interessi passivi.

La presenza di somme non restituite a fine esercizio costituisce poi il sintomo di una situazione di precaria liquidità dell'Azienda che potrebbe portare a più gravi squilibri di cassa, con riscossioni insufficienti a far fronte ai pagamenti programmati.

Nel riprendere le considerazioni già svolte nelle deliberazioni sui bilanci dei precedenti esercizi, si ricorda che l'anticipazione accordata dal tesoriere nei limiti stabiliti dall'art. 2, comma 2-sexies, del d.lgs. n. 502/1992 costituisce una forma di finanziamento eccezionale destinata a sopperire a momentanee deficienze di cassa che si dovessero manifestare in corso d'esercizio in conseguenza della diversa tempistica fra pagamenti e riscossioni. Un utilizzo protratto ininterrottamente su più esercizi e per importi rilevanti ne comporta invece la trasformazione in una sorta di indebitamento a medio termine incompatibile con la finalità dell'istituto.

La scarsa liquidità che obbliga a ricorrere all'anticipazione, del resto, può essere determinata, oltre che da un difetto nella programmazione dei pagamenti da parte dell'Azienda, anche da insufficienti erogazioni del FSR.

Si deve rimarcare sotto questo profilo l'obbligo della Regione di assicurare, assieme all'equilibrio economico-patrimoniale, anche l'equilibrio di cassa delle aziende e degli altri enti del SSR, garantendone un sufficiente livello di liquidità attraverso la pronta erogazione delle risorse già ripartite.

Si rileva poi un peggioramento nei tempi di pagamento dei fornitori attestato dall'indicatore di tempestività che passa da +7 del 2020, a +8 del 2021 e a +24 nel 2022.

Considerevole è anche la crescita dell'ammontare dei debiti totali dell'Azienda verso i fornitori, passati da euro 97.188.342 del 2021 a euro 132.848.434 nel 2022 (+36,69%).

Ciò detto, la Sezione rinnova l'invito, già formulato con le precedenti pronunce, al definitivo superamento del ricorso all'anticipazione di tesoreria, attraverso una

sempre più precisa programmazione dei flussi finanziari che, come sopra accennato, non può prescindere da sufficienti e puntuali rimesse di cassa da parte della Regione sul finanziamento riconosciuto.

4. Rapporti finanziari tra Azienda e Regione.

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

4.1. I crediti di parte corrente dell’Azienda nei confronti della Regione, in progressiva crescita con l’eccezione del 2020, aumentano nel 2022 fino a 463.974.381, con un incremento che interessa anche le posizioni pregresse e che tradisce la permanenza di ritardi nella erogazione delle quote del FSR.

In aumento è anche l’ammontare dei crediti per versamenti al patrimonio netto riferibili agli esercizi precedenti che nel 2022 mantiene il considerevole valore di 32.565.988, pari a oltre il 74 per cento del totale.

	2018	2019	2020	2021	2022
Crediti di parte corrente	430.525.960	437.446.565	407.056.876	431.989.439	463.974.381
<i>di cui da esercizi precedenti</i>	19.455.284	19.152.995	9.005.417	5.985.858	9.822.262
Crediti versamenti patrimonio	44.069.781	37.535.631	36.899.594	48.938.533	43.808.608
<i>di cui da esercizi precedenti</i>	36.069.781	34.735.631	27.137.094	40.727.498	32.565.988

4.2. Con la nota di controdeduzioni trasmessa l’Azienda comunica i dati rilevati a fine dell’esercizio 2023 dai quali si evince una significativa riduzione sia dei crediti di parte corrente (diminuiti di oltre l’80 per cento per effetto della riscossione delle quote di mobilità) sia dei crediti di parte capitale (diminuiti del 50 per cento circa).

4.3. La Sezione rileva la persistenza di un elevato ammontare di crediti dell’Azienda nei confronti della Regione, con un significativo incremento registrato negli esercizi in esame che interessa le posizioni di parte corrente risalenti agli esercizi pregressi.

Nel prendere atto di quanto dichiarato in sede di controdeduzioni, si richiama la Regione ad una sollecita erogazione del FSR e delle altre risorse da ripartire fra le aziende, limitando in questo modo l’accumulo di crediti di parte corrente riferibili a quote di competenza di esercizi precedenti.

Allo stesso modo si richiama l’Azienda ad una sollecita esecuzione e rendicontazione dei progetti e dei lavori che consentano l’acquisizione dei finanziamenti assegnati e l’estinzione dei crediti di parte capitale.

5. Indebitamento.

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

5.1. I costi sostenuti dall’Azienda per il rimborso dei contratti di finanziamento (c.d. servizio del debito) ammontano a euro 12.914.451 in entrambi gli esercizi considerati.

L’incidenza sulle entrate proprie agli effetti del rispetto del limite del 15 per cento fissato dall’art. 2, comma 2- sexies, lett. g) del d.lgs. n. 502/1992 risulta del 10,98 per cento nel 2021 e del 9,51 per cento nel 2022.

La tabella seguente dimostra l’evoluzione dei costi del servizio del debito in rapporto alle “entrate proprie” nel periodo 2016-2022.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Costo servizio del debito	2.498.000	3.748.184	7.192.000	12.914.451	12.914.451	12.914.451	12.914.451
Incidenza entrate proprie	2,80	4,37	8,17	14,35	13,22	10,98	9,51

5.2. In sede di controdeduzioni, l’Azienda assicura il costante monitoraggio del livello di indebitamento conseguente ai mutui contratti nel 2017 e nel 2018 e evidenzia il rispetto dei limiti di legge con una progressiva riduzione dell’incidenza percentuale sulle entrate proprie. Si precisa inoltre che non è prevista la contrazione di nuovi mutui nei prossimi esercizi.

5.3. La Sezione accerta il significativo ammontare dell’indebitamento a carico dell’Azienda, conseguente ai diversi mutui contratti nei precedenti esercizi per finanziare spese di investimento.

Si deve rilevare che, a prescindere da ogni considerazione sul rispetto del limite di legge influenzato dall’altalenante andamento delle entrate proprie, l’elevato importo di tali costi continua a gravare il bilancio di oneri che rischiano di divenire insostenibili, con ulteriore pericolo per il già precario equilibrio.

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 nelle pronunce relative ai precedenti esercizi, su un giudizio che, con riferimento alla specifica condizione economico-finanziaria dell’Azienda, attesti la permanente

disponibilità di risorse in grado di assicurarne la copertura, e questo anche quando risulti rispettato il limite di legge.

Quest'ultimo, infatti, si pone come condizione necessaria, ma non sufficiente, in assenza del riferito giudizio, a legittimare la sostenibilità in bilancio dei relativi costi.

Si ribadisce pertanto la necessità, sin qui disattesa, di una preventiva valutazione che attesti la possibilità di contenere i maggiori oneri derivanti dai contratti di finanziamento entro i limiti di disponibilità assicurati dal finanziamento ordinario.

6. Limiti di spesa. Acquisto dei farmaci.

Superamento degli obiettivi di contenimento dei costi per l'acquisto di farmaci fissati dalla Regione.

6.1. Disposizioni di legge nazionali di coordinamento della finanza pubblica stabiliscono limiti di spesa per l'acquisto dei farmaci e per l'acquisto dei dispositivi medici a carico delle regioni, le quali, per assicurarne il rispetto a livello di Servizio sanitario complessivo, sono tenute ad assegnare specifici obiettivi di contenimento dei costi alle singole aziende. Il mancato conseguimento dei predetti obiettivi, nella misura in cui determini il superamento del tetto di spesa regionale, può pertanto configurare una irregolarità gestionale imputabile, oltre che alla regione, anche alle stesse aziende.

In entrambi gli esercizi in esame, la Regione Toscana ha superato i limiti fissati dalla legge sia per la spesa farmaceutica per gli acquisti diretti (art. 1, comma 475 della legge n. 178/2020), sia per la spesa per i dispositivi medici (art. 15, comma 13, lett. f), del decreto-legge n. 95/2012).

6.1.1. L'Azienda ha sostenuto costi per l'acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti, ex spesa farmaceutica ospedaliera) per euro 83.112.838 nel 2021 (+8,64%) e per euro 84.397.044 nel 2022 (+1,55%).

L'obiettivo di contenimento fissato dalla Regione nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione degli enti del SSR non è stato conseguito dall'Azienda né nel 2021, dove si richiedeva che tali costi non superassero il minore dei valori registrati tra il 2019 e il 2020, né nel 2022 ove l'obiettivo era costituito dal rispetto al valore del 2021 ridotto del 6 per cento.

In ogni caso l'evoluzione degli importi nel periodo 2019-2022 riportati nella seguente tabella dimostra che i costi per gli acquisti diretti, anche al netto dei costi Covid, sono

sempre aumentati nel tempo, con il valore del 2022 che supera di oltre 14 milioni quello del 2019 (+20,36%).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Costi farmaci	64.503.262	74.051.509	73.578.848	70.120.143	76.500.724	83.112.838	84.397.044
<i>di cui Covid</i>					1.756.573	2.370.884	
Obiettivo	60.286.677		65.915.260	58.087.230	72.972.049	70.120.143	78.126.068
Differenza	4.216.585		7.663.588	12.032.913	3.528.675	12.992.695	6.270.976

6.2. In sede di controdeduzioni l’Azienda fornisce le motivazioni dell’incremento della spesa per l’acquisto dei farmaci in considerazione dei nuovi prodotti immessi sul mercato e dell’aumento del numero di pazienti trattati, come ribadito anche dal Direttore Amministrativo nell’intervento in adunanza.

Nella nota trasmessa, la Regione ammette il mancato rispetto dei limiti di spesa stabiliti dalla legge che per i farmaci è rilevabile per tutte le regioni italiane, con maggior incidenza su quelle il cui SSR meno si avvale dei servizi acquistati da privati accreditati.

La Regione precisa, inoltre, che gli obiettivi di contenimento dei costi richiesti alle aziende, indicati nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione per importi difficilmente realizzabili, sono più realisticamente fissati dai verbali degli “incontri di budget” tra la direzione regionale competente e le direzioni aziendali, che non sono tuttavia recepiti formalmente in atti ufficiali.

6.3. La Sezione, rilevato il superamento dei limiti di spesa stabiliti dalla legge per la Regione, accerta il superamento degli obiettivi di contenimento dei costi per gli acquisti diretti dei farmaci in entrambi gli esercizi in esame; ciò in un contesto in cui i predetti costi hanno comunque registrato considerevoli incrementi rispetto al periodo precedente la pandemia.

La Sezione prende atto, tuttavia, anche alla luce di quanto riferito in sede di controdeduzioni, delle oggettive difficoltà della Regione nel fissare degli obiettivi effettivamente conseguibili dalle aziende senza pregiudicare la doverosa e efficiente erogazione delle prestazioni sanitarie.

Si tratta del resto di difficoltà ampiamente diffuse, posto che quasi nessuna delle regioni italiane riesce ad assicurare la riduzione dei costi nella misura richiesta dalla legge, come confermano i rapporti annuali sul coordinamento della finanza pubblica

della Corte dei conti (cfr. ad esempio Sezioni Riunite, deliberazione n. SSRRCO/22/2023/RCFP).

Ciò detto, la fissazione, da parte regionale di specifici obiettivi di contenimento dei costi per l'acquisto diretto dei farmaci, nei confronti delle aziende e degli altri enti del SSR, costituisce un importante incentivo alla razionalizzazione.

A tal fine si raccomanda alla Regione, anche in relazione a quanto dichiarato sul punto in sede di controdeduzioni, che gli obiettivi siano stabiliti in modo puntuale e preciso, con provvedimenti formali nei quali si tenga conto del livello quantitativo e qualitativo delle prestazioni fornite da ciascuna struttura e comunque nel quadro di una programmazione economica che assicuri la piena copertura dei maggiori costi.

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 2021 dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 452 del 1 agosto 2022 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 426 del 26 aprile 2023, 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) e straordinariamente differiti per il 2022 al 31 maggio e al 15 luglio in considerazione della situazione di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19.

Il bilancio di esercizio del 2022 è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 396 del 30 giugno 2023 con un notevole miglioramento della tempistica che sconta 61 giorni di ritardo rispetto al termine ordinario del 30 aprile 2023. Lo stesso risulta approvato con delibera di giunta n. 1430 del 4 dicembre 2023, con 187 giorni di ritardo rispetto al termine ordinario del 31 maggio 2023.

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di esercizio nel periodo esaminato con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge, da cui si evince la persistenza di un forte ritardo dell'approvazione regionale e, di contro, una significativa riduzione dei tempi di adozione da parte dell'Azienda nel 2023.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Adozione Azienda	28/09/17	16/07/18	20/09/19	31/07/20	22/10/21	01/08/22	30/06/23
Termine	30/04/17	30/04/18	30/04/19	30/06/20	30/06/2021	31/05/22	30/04/23
Ritardo gg	151	77	143	31	114	62	61

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Approvazione Regione	17/05/18	23/03/19	27/07/20	26/04/21	18/07/22	26/04/23	04/12/23
Termine	31/05/17	31/05/18	31/05/19	31/07/20	31/07/21	15/07/22	31/05/23
Ritardo gg.	351	296	423	269	352	285	187

7.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, ribadisce il costante impegno per il rispetto dei tempi di adozione previsti, condizionati dalla necessità di dover attendere il provvedimento regionale di assegnazione finale, intervenuto il 30 maggio 2022 per il bilancio 2021 e l'8 maggio 2023 per il Bilancio 2022.

7.3. La Sezione accerta la tardiva adozione e la conseguente tardiva approvazione dei bilanci di esercizio 2021 e 2022.

Si dà atto, tuttavia, del notevole miglioramento della tempistica di adozione del bilancio di esercizio 2022.

Nel rinviare alle considerazioni svolte nelle pronunce sugli esercizi precedenti riguardo all'importanza della tempestiva adozione e approvazione dei bilanci di esercizio ai fini della corretta gestione del FSR di competenza, si rinnova l'invito all'Azienda di predisporre gli atti necessari alla chiusura delle operazioni contabili e alla Regione a procedere con la ripartizione della quota finale del FSR in tempo utile per garantire il rispetto dei 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 2021 (e pluriennale 2021-2023) dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 187 del 26 marzo 2021 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 799 del 2 agosto 2021, 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).

Il bilancio economico di previsione 2022 (e pluriennale 2022-2024) è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 227 del 31 marzo 2022 e approvato dalla Regione con deliberazione di giunta n. 1303 del 21 novembre 2022, sempre oltre i termini di legge.

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di previsione nel periodo esaminato con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge, da cui si evince un peggioramento dei tempi di adozione.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Adozione Azienda	19/12/17	26/02/18	20/12/18	27/02/20	26/03/21	31/03/22
Termine	15/11/16	15/11/17	15/11/18	15/11/19	15/11/20	15/11/21
Ritardo gg	399	103	35	104	131	136

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Approvazione Regione	29/05/18	29/05/18	15/07/19	21/12/20	02/08/21	21/11/22
Termine	31/12/16	31/12/17	31/12/18	31/12/19	31/12/20	31/12/21
Ritardo gg.	514	149	196	355	214	325

8.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, sottolinea i tempi tecnici necessari all'adozione del bilancio di previsione dopo la trasmissione delle linee guida regionali.

8.3. La Sezione accerta la tardiva adozione e la conseguente tardiva approvazione dei bilanci di previsione 2021 e 2022.

Si osserva in particolare che i tempi di adozione dell'Azienda, già peggiorati nel 2020, si sono ulteriormente dilatati nel biennio in esame.

Rimangono invece sempre elevati i tempi di approvazione da parte della Regione.

La Sezione ribadisce 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 di previsione precedano l'apertura dell'esercizio finanziario cui esso si riferisce.

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

Si rinnova inoltre l'invito alla Regione di quantificare, con le predette linee guida, le risorse a disposizione dell'Azienda basate su una stima del FSR che, in coerenza con la funzione programmatica 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.

Tutto ciò premesso e considerato

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, sulla base dell'esame delle relazioni inviate dal Collegio sindacale sui bilanci di esercizio 2021 e 2022, 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** che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale:

- le perdite per euro 10.405.140 e per euro 14.369.198 realizzate rispettivamente a chiusura degli esercizi 2021 e 2022, con rischio per il mantenimento dell'equilibrio di bilancio;
- le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2021 con l'impiego di risorse straordinarie senza verifica della sostenibilità dei costi a regime, con conseguenti ricadute sugli equilibri dei futuri esercizi;
- il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria non restituita a fine esercizio;
- il significativo ammontare di crediti verso la Regione risalenti ad esercizi pregressi;
- l'elevato ammontare dei costi dell'indebitamento;
- il mancato conseguimento in entrambi gli esercizi in esame dell'obiettivo di riduzione dei costi per l'acquisto dei farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti) fissato dalla Regione;
- 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 attenta programmazione dei costi nel quadro delle risorse disponibili con il finanziamento ordinario;
- fornire la programmazione dei costi del personale concordata con la Regione, attestante gli obiettivi di riequilibrio già conseguiti e quelli da conseguire nei prossimi esercizi sino a garantirne la piena sostenibilità nel quadro delle fonti di finanziamento ordinarie, senza pregiudizio per la prestazione dei livelli essenziali di assistenza;
- proseguire con una gestione della liquidità che, dopo aver assicurato il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, consenta il definitivo superamento del ricorso strutturale all'anticipazione di tesoreria;
- proseguire nella sollecita definizione dei rapporti creditorî con la Regione;
- verificare la sostenibilità dei costi di indebitamento nei limiti assicurati dalle fonti di finanziamento ordinarie;
- verificare l'appropriatezza della prescrizione dei farmaci che ne consenta l'impiego razionale e il contenimento dei costi;
- superare tutte le 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:

- comunicare le azioni intraprese per la revisione e la razionalizzazione dei costi delle aziende;
- provvedere ad adeguati trasferimenti di cassa che evitino il sottofinanziamento delle aziende e il ricorso alle anticipazioni di tesoreria;
- verificare preventivamente la sostenibilità dei mutui o delle altre forme di finanziamento autorizzate alle aziende nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario;
- assegnare alle aziende, mediante atti formali, obiettivi di contenimento dei costi per l'acquisto dei farmaci e dei dispositivi medici, in accordo con la programmazione sanitaria regionale;

- 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 Ospedaliero-Universitaria Careggi, al Collegio sindacale dell'Azienda e al Presidente della Regione Toscana.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 27 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 27 marzo 2024.

Il magistrato relatore
Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 3 maggio 2024

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)