



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 Meyer IRCCS** 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 Meyer IRCCS** 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. 3079 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. Lorenzo Pescini, Direttore Amministrativo e il dott. Francesco Taiti, Responsabile S.O.C. gestione economico finanziaria e controllo di gestione.

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 150,87 milioni nel 2021, in riduzione sul valore del 2020 (-4,66%), registrano un consistente incremento nel 2022, attestandosi a 160,11 milioni (+6,12%).

Dopo la significativa contrazione registrata nel 2020, i ricavi per le prestazioni sanitarie sono tornati a crescere nel 2021 con 78,19 milioni, per poi ridiscendere a 76,65 milioni nel 2022 (-1,98%), valore rimane ancora distante da quello del 2019 di 84,02 milioni.

Un considerevole ribasso si riscontra, in particolare, per le prestazioni rese nei confronti dei soggetti pubblici extraregione (c.d. mobilità extraregionale) il cui valore di 14,04 milioni nel 2022 risulta ridotto di oltre un quinto rispetto a quello del 2021 e di quasi la metà 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 congruagli 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 56,70 milioni nel 2021 (+17,74%) e 58,16 milioni nel 2022, con un ammontare in ulteriore crescita, ma che supera di quasi 2 milioni quello del 2019 in epoca pre-pandemia.

Anche per le prestazioni erogate in regime di intramoenia i ricavi del 2021, di 3,54 milioni e del 2022, di 4,12 milioni risultano superiori a quelli del 2019.

I contributi in conto esercizio provenienti dalla Regione passano complessivamente da 48,27 milioni del 2021 (-13,14%) a 65,99 milioni del 2022 (+36,73%).

Il deciso incremento del valore del 2022 interessa sia i contributi per funzioni compresi nell'ammontare del Fondo sanitario indistinto indicati in 54,43 milioni (+48,43%), sia i contributi "extrafondo" iscritti per 5,67 milioni, valore sostanzialmente analogo a quello del 2021 e quasi interamente riferibile ai "contributi da Ministero e 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 12,21 milioni che scendono a 6,95 milioni nel 2022 riportandosi ai livelli del 2019.

L'incremento è determinato essenzialmente dai maggiori importi riconosciuti all'Azienda per il payback sui farmaci (7,19 milioni nel 2021 e 2,35 milioni nel 2022) e sui dispositivi medici (1,48 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 156,53 milioni nel 2021 in aumento sul dato del 2020 (+5,56%), registrano un notevole incremento anche nel 2022 raggiungendo i 163,11 milioni (+4,20%).

Valore quest'ultimo che rimane superiore di 26,20 milioni (+19,14%) rispetto a quello del 2019 in epoca precedente alla pandemia.

Da 31,08 milioni del 2021 (+5,36%), i costi per l'acquisto dei beni interrompono la progressiva crescita nel 2022 riducendosi lievemente a 30,89 milioni (-0,63%), con una medesima dinamica che interessa sia i beni sanitari (-0,43%) sia, in modo più marcato, i beni non sanitari (-7,17%).

I costi dei beni sanitari del 2022, con 30,05 milioni, registrano in ogni caso un incremento di 3,72 milioni sul dato del 2019 (+14,14%).

Passano da 26,27 milioni nel 2021 a 32,69 milioni nel 2022 (+24,46%) i costi per l'acquisto dei servizi, portati al rialzo dall'incremento registrato soprattutto dai servizi non sanitari (+15,14% nel 2021 e +35,20% 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

0,69 milioni a 1,81 milioni (+162,31%) e i costi per le utenze di elettricità da 1,43 milioni a 4,09 milioni (+185,45%).

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 71,65 milioni (+4,17%) e anche nel 2022, attestandosi a 74,70 milioni (+4,25%).

L'importo supera, comunque, di 10,14 milioni (+15,71%) quello del 2019 precedente all'avvio del periodo della crisi sanitaria.

Per effetto delle dinamiche sopra descritte il risultato della gestione caratteristica, ancora positivo nel 2020, registra un saldo passivo di 5,65 milioni nel 2021 e di 2,99 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 0,30 milioni nel 2021 e a 0,59 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.

Carattere strutturale hanno anche i costi per gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dall'Azienda per sostenere le spese di investimento e che concorrono a

determinare il saldo negativo della gestione finanziaria per 0,36 milioni nel 2021 e per 0,33 milioni nel 2022.

Il risultato della gestione straordinaria, che nel 2021 aveva realizzato un saldo positivo di 3,23 milioni, ritorna in disavanzo nel 2022 per 0,62 milioni.

Incide sul peggioramento del saldo la forte riduzione delle sopravvenienze attive, passate da 3,55 milioni del 2021 (essenzialmente per effetto dell'iscrizione di una quota del fondo sanitario vincolato per una operazione di regolazione contabile) a 0,89 milioni del 2022 (-75,03%), oltre al sensibile aumento delle sopravvenienze passive, da 0,51 milioni a 1,94 milioni (+282,63%).

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 3,12 milioni nel 2021, che peggiora quella già realizzata nel 2020, e di 4,29 milioni nel 2022, con un ulteriore aggravio del risultato di esercizio.

Conto economico 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
Contributi in conto esercizio	36.816.751	55.567.685	48.266.427	65.992.585
<i>per quota FSR indistinto</i>	23.827.746	43.295.975	36.669.987	54.432.197
<i>per quota FSR vincolato</i>	5.437.902	180.000		
<i>contributi c/esercizio extrafondo</i>	561.715	5.928.872	5.762.374	5.672.518
<i>contributi in c/esercizio per ricerca</i>	455.047	202.757	525.128	441.556
<i>contributi in c/esercizio da privati</i>	6.534.341	5.960.081	5.308.939	5.446.314
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	-20.052	-91.293	-99.495	-65.016
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	4.644.442	866.125	4.185.110	2.919.472
Ricavi per prestazioni sanitarie	84.027.277	77.257.168	78.197.565	76.650.105
<i>Mobilità intraregionale</i>	56.338.979	48.156.876	56.699.882	58.163.368
<i>mobilità extraregionale</i>	23.136.164	25.863.515	17.589.736	14.037.911
<i>erogate a privati</i>	628.693	319.058	360.077	316.358
<i>erogate in regime di intramoenia</i>	3.900.967	2.915.649	3.547.869	4.118.122
Concorsi recuperi rimborsi	5.205.147	8.205.951	12.214.105	6.955.792
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	2.298.487	1.548.044	1.834.636	1.808.442
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	4.213.381	13.376.525	4.241.312	4.532.352
Altri ricavi e proventi	1.422.917	1.522.384	2.034.240	1.316.580
TOTALE VALORE PRODUZIONE	138.608.350	158.252.589	150.873.899	160.110.312
Acquisti di beni	27.023.235	29.501.020	31.082.981	30.887.650
<i>sanitari</i>	26.329.489	28.688.002	30.182.477	30.051.701
<i>non sanitari</i>	693.746	813.018	900.503	835.949
Acquisto di servizi	24.198.503	25.937.227	26.268.528	32.693.314
<i>sanitari</i>	10.553.387	11.588.823	11.183.228	12.297.951
<i>non sanitari</i>	13.645.116	14.348.404	15.085.301	20.395.363
<i>di cui riscaldamento</i>	523.737	442.117	693.129	1.814.804
<i>di cui elettricità</i>	1.809.358	1.723.111	1.434.698	4.095.384
Manutenzione e riparazione	5.018.803	5.455.072	5.598.241	5.926.255
Godimento di beni di terzi	1.772.313	1.856.136	2.044.100	2.514.839
Costo del personale	64.557.812	68.786.037	71.655.126	74.697.306
IRAP Personale	4.004.608	4.440.267	4.481.252	4.949.095
Oneri diversi della gestione	1.572.096	1.364.594	1.250.055	1.316.572
Ammortamenti	5.535.130	5.335.751	5.482.158	5.631.763
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti	200.202	265.897	234.533	410.246
Variazione delle rimanenze	-718.481	-479.227	695.195	585.814
Accantonamenti dell'esercizio	3.743.035	5.817.875	7.736.784	3.497.306
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	136.907.256	148.280.649	156.528.952	163.110.160
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	1.701.094	9.971.940	-5.655.053	-2.999.848
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	-430.941	-389.857	-363.682	-326.810
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	-48.476		-2.462	-9.833
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	-838.932	-9.764.124	3.233.166	-624.819
TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)	323.413	285.400	330.671	328.223
UTILE (PERDITA)	59.332	-467.441	-3.118.702	-4.289.533

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 ha invece predisposto anche per il 2022, come per i precedenti esercizi, il prospetto del CE allegato alla Nota Integrativa comprensivo della rilevazione dei Costi Covid globali, ovverosia per valori indipendenti dalla misura del valore incrementale, in modo da fornire una rappresentazione globale dei risultati della gestione dell'emergenza sanitaria.

Dal momento che i predetti dati, riportati per pari importo anche al punto 1.1., parte terza, del questionario trasmesso dal Collegio sindacale, non superano tuttavia il valore dell'incremento rispetto al 2019 e risultano quindi sostanzialmente assimilabili a quelli rilevati secondo i criteri del modello CE COV-20 si ritiene possano essere utilizzati in coerenza con questi ultimi per descrivere l'evoluzione dei Costi Covid anche nel 2022.

Per l'acquisto di beni sanitari nel 2021 si registrano costi Covid per 1,93 milioni, pari al 6,21 per cento del totale. L'importo, equiparabile a quello del 2020, si dimezza nel 2022, portandosi a 0,90 milioni che costituiscono il 2,93 per cento dei costi totali.

In aumento rispetto al 2020 risultano anche i costi Covid sostenuti nel 2021 per l'acquisto di servizi con un valore di 1,06 milioni, interamente riferibile ai servizi non sanitari, che scende a 0,79 milioni nel 2022 (-25,47%), rappresentando il 2,41 per cento dei costi totali.

Di 3,77 milioni, i costi Covid per il personale dipendente del 2021, ancora in crescita rispetto al valore del 2020, registrano una sensibile riduzione nel 2022, attestandosi a 2,13 milioni (-43,34%), pari a 2,96 per cento dei costi totali.

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Reiterate perdite di esercizio.

Perdite per euro 3.118.702 registrate alla chiusura dell'esercizio 2021 e per euro 4.289.533 alla chiusura dell'esercizio 2022. Rischio di squilibrio strutturale di bilancio.

1.1. L'Azienda ha registrato perdite di esercizio per euro 3.118.702 nel 2021 e per euro 4.289.533 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	-4.001.751	-3.144.984	-903	172	59.332	-467.441	-3.118.702
Utile/Perdita esercizio	329.301	3.143.848	1.075	59.332	-467.441	-3.118.702	-4.289.553
Contributi ripiano perdite	-	-	-	-	-	467.441	2.902.120
Perdite da coprire dopo contributi	-3.672.450	-1.136	-	-	-408.109	-3.118.702	-4.506.115

Fino all'esercizio 2019, l'Azienda ha sempre chiuso gli esercizi in utile.

Dal 2020 si registrano invece le prime perdite la cui copertura è stata garantita dalla Regione mediante l'assegnazione di contributi sempre più elevati.

Al 31 dicembre 2022 ammontano a euro 4.506.115 le perdite non ancora ripianate da riportare a nuovo.

1.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, rinvia alle considerazioni effettuate dalla Regione con la nota del 5 marzo 2024.

Il Direttore amministrativo, nell'intervento in adunanza, ricorda che il mutato assetto istituzionale dell'Azienda a seguito dell'assunzione della qualifica di IRCCS comporterà una revisione dell'organizzazione interna ed una rideterminazione degli obiettivi dell'ente con i relativi costi di gestione legati all'incremento dell'attività di ricerca che usufruisce comunque di specifici finanziamenti statali. Precisa, inoltre, che i livelli di produzione registrati nel 2023 superano di circa 2 milioni quelli del 2019.

La Regione, nella nota richiamata, 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.

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 costo.

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.

Le misure poste in essere dall'Azienda per garantire l'economicità della gestione si sono rivelate finora 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 71.655.123 nel 2021 (+4,17%) e a euro 74.697.306 nel 2022 (+4,25%).

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.	51.133.119	54.420.372	2.747.439	53.812.570	3.771.425	-607.802
	T.D.	2.035.142	2.088.111		1.144.922		-943.189
Non sanitario	T.I.	7.918.535	9.045.523		13.418.532		4.373.009
	T.D.	886.464	712.143		590.290		-121.853
TOTALE	T.I.	59.051.654	63.465.895	2.747.439	67.231.102	3.771.425	3.765.207
	T.D.	2.921.606	2.800.254		1.735.212		-1.065.042
	TI+TD	61.973.260	66.266.149	2.747.439	68.966.314	3.771.425	2.700.165

I maggiori costi per il personale a tempo indeterminato sostenuti nel 2021 assorbono il totale dei fondi Covid.

Essi non superano comunque la programmazione prevista dal Piano triennale per il fabbisogno del personale 2020-2022, redatto dall'Azienda nel mese di gennaio 2021.

I costi per il personale dipendente risultano in crescita anche nel 2022 dove si assestano a euro 74.697.306 (+4,25%).

Questi 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 tale contesto risultano ancora in aumento, anche nel 2022, i costi per il personale a tempo indeterminato pari a euro 69.885.420 (+3,95%), con un saldo positivo tra assunzioni e cessazioni effettuate in corso di esercizio che rimane inferiore a quanto previsto dal nuovo Piano triennale per il fabbisogno del personale 2022-2024.

2.2. In sede di controdeduzioni l'Azienda rinvia alla nota trasmessa dalla Regione, richiamando anche le argomentazioni precedentemente svolte con la nota di risposta ai rilievi formulati in sede di controllo sulla gestione del 2020 in quanto riferibili anche alle gestioni 2021 e 2022.

Nella nota richiamata 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. 104/2023/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 inferiore 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 consolidato, 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 179 giorni nel 2021 e per 164 giorni nel 2022, maturando interessi passivi rispettivamente per euro 7.417 e per euro 32.784.

L’anticipazione non restituita nel 2022, per la prima volta dopo il 2018, ammonta a euro 2.316.882.

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	1.618.341	-	8.573.822	8.635.414	8.676.366	9.033.826	10.784.072
Limite	8.975.512	9.045.000	9.994.761	10.500.579	10.500.579	11.899.099	12.166.502
Anticipazione non restituita	-	-	7.744.481	-	-	-	2.316.882
giorni utilizzo		-	221	243	183	179	164
Interessi	600	-	15.995	15.077	9.724	7.417	32.784

3.2. L’Azienda, in sede di controdeduzioni, rinvia alle considerazioni effettuate dalla Regione nella nota trasmessa, riferendo inoltre della notevole contrazione registrata nel 2022 delle rimesse mensili regionali che hanno determinato il ricorso all’anticipazione di tesoreria, con conseguenti maggiori oneri per gli interessi passivi e

la formazione di un debito verso l'istituto tesoriere per la somma non restituita a fine esercizio.

La Regione, nella nota richiamata, 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 sanitarie 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 difficoltà dell'Azienda a disporre della liquidità sufficiente al pagamento dei debiti con la conseguente esigenza di ricorrere all'anticipazione di tesoreria.

La presenza di somme non restituite a fine esercizio 2022 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.

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.

Rimangono regolari i tempi di pagamento dei debiti commerciali attestati dall'indicatore di tempestività, sia pure in peggioramento nel biennio, essendo passato dal valore di -16 a quello di -1 giorno.

Si dà atto invece della riduzione dell'ammontare complessivo dei debiti commerciali verso i fornitori che nel 2022 si attestano a euro 12.929.479 contro euro 30.045.286 del 2021 (-56,97%).

Ciò detto, la Sezione rinnova l'invito 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. Rimangono elevati i crediti verso la Regione per versamenti al patrimonio netto riferibili agli esercizi precedenti che, nel 2022, mantengono il considerevole valore di euro 12.447.494 (pari a oltre il 96 per cento del totale).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Crediti versamenti patrimonio	4.747.700	1.499.508	1.499.508	13.349.508	15.399.508	13.741.925	12.850.888
<i>di cui da esercizi precedenti</i>	4.747.700	1.499.508	1.499.508	1.499.508	13.249.508	12.300.223	12.447.484

4.2. La Sezione rileva la persistenza di un elevato ammontare di crediti dell'Azienda nei confronti della Regione per versamenti a patrimonio netto risalenti a esercizi pregressi a testimonianza di ritardi nell'esecuzione degli investimenti finanziati o

della loro rendicontazione che richiedono la predisposizione o il perfezionamento di efficaci procedure di programmazione e di controllo.

Si richiama pertanto l'attenzione dell'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. Limiti di spesa. Acquisto dei farmaci e dei dispositivi medici.

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

5.1. 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).

5.1.1. L'Azienda ha sostenuto costi per l'acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti, ex spesa farmaceutica ospedaliera) per euro 15.129.534 nel 2021 (+7,25%) e per euro 15.086.556 nel 2022 (-0,28%).

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 2016-2022, riportati nella seguente tabella, dimostra che i costi per gli acquisti diretti, anche al netto dei costi Covid, sono quasi sempre aumentati nel tempo, con il valore del 2022 che supera di oltre 2,5 milioni quello del 2019 (+20,33%).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Costi farmaci	10.574.814	10.243.095	11.426.456	12.537.454	14.107.228	15.129.534	15.086.556
<i>di cui Covid</i>						11.077	
Obiettivo	8.832.437		9.691.730	8.962.245	12.474.767	12.537.454	14.221.762
Differenza	1.742.377		1.734.726	3.575.209	1.632.461	2.592.080	864.794

5.2. In sede di controdeduzioni l’Azienda rinvia alle considerazioni effettuate dalla Regione nella nota trasmessa, e alle relazioni sulla gestione del Direttore generale allegate ai bilanci di esercizio.

Nella nota richiamata, 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.

5.3. 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 tuttavia atto, 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 degli stessi.

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.

6. Limiti di spesa. I costi per il personale.

Superamento del limite previsto dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009.

6.1. Le considerazioni sopra effettuate sull'andamento dei costi per il personale dipendente e, in particolare, sull'effetto delle assunzioni a tempo indeterminato parzialmente finanziate con i fondi Covid si riflettono anche sul riscontro del rispetto da parte dell'Azienda dei limiti fissati dalla legge per i costi totali del personale che, a tal fine, comprendono anche i costi sostenuti per i rapporti di lavoro c.d. flessibili contabilizzati in altre voci del Conto economico.

Tali costi che, al netto delle poste escluse dal calcolo del limite, registrano euro 62.519.479 nel 2021 e euro 64.125.845 nel 2022 secondo i dati riportati nei questionari trasmessi dal Collegio sindacale, non garantiscono infatti in entrambi gli esercizi il conseguimento dell'obiettivo fissato dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (costi del 2004 ridotti del 1,4%).

Si riporta l'andamento dei costi per il personale totale nel periodo 2019-2022 in rapporto agli obiettivi di contenimento fissati dalla legge n. 191/2009.

	2019	2020	2021	2022
Costo del personale (dati questionario)	61.522.020	69.808.443	73.417.055	77.917.761
Costo personale al netto poste escluse	52.031.229	68.919.010	62.519.479	64.125.845
Obiettivo (costi 2004-1,4%)	30.212.026	30.212.026	30.212.026	30.212.026
Differenza costo-obiettivo	21.819.203	38.706.984	32.307.453	33.913.819

6.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, rinvia a quanto già esposto al riguardo con la nota di risposta ai rilievi formulati in sede di controllo sulla gestione del 2020 in quanto riferibili anche alle gestioni 2021 e 2022.

6.3. La Sezione rileva il mancato conseguimento da parte dell’Azienda dell’obiettivo di riduzione dei costi per il personale stabilito dall’art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009, norma di coordinamento della finanza pubblica.

Si deve precisare inoltre al riguardo che i costi autorizzati dalla legislazione di emergenza non possono essere totalmente detratti dai costi totali rilevanti ai fini del rispetto del limite di legge, in quanto impiegati in prevalenza per l’assunzione di personale a tempo indeterminato e destinati quindi a rimanere a carico del bilancio aziendale, al netto di future riduzioni.

In ogni caso, a prescindere dal conseguimento dell’obiettivo di riduzione, anche con riferimento ai costi globali del personale sottoposti ai limiti di legge, la Sezione ribadisce quanto affermato in precedenza sulla necessità di una costante verifica della permanente sostenibilità degli stessi con le risorse assicurate dalle fonti di finanziamento ordinarie.

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. 458 del 30 settembre 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. 386 del 30 giugno 2023 con un notevole miglioramento della tempistica che sconta 61 giorni di ritardo rispetto al termine ordinario del 30 aprile 2023.

Esso è stato invece approvato dalla Regione 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

evinces 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	07/09/17	17/07/18	24/07/19	28/07/20	14/10/21	30/09/22	30/06/23
Termine	30/04/17	30/04/18	30/04/19	30/06/20	30/06/21	31/05/22	30/04/23
Ritardo gg	130	78	85	28	106	122	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, ricorda l'impossibilità di dar corso all'adozione del bilancio di esercizio fintanto che non sia pervenuto il provvedimento regionale di ripartizione finale delle quote del FSR.

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, intervenuta nel 2023.

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. 183 del 19 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. 360 del 26 luglio 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 che i tempi di adozione dell'Azienda, migliorati sino al 2020, si sono nuovamente dilatati nel biennio in esame.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Adozione Azienda	19/12/17	22/02/18	21/12/18	18/02/20	19/03/21	26/07/22
Termine	15/11/16	15/11/17	15/11/18	15/11/19	15/11/20	15/11/21
Ritardo gg	399	99	36	95	124	253

	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, ricorda l'impossibilità di dar corso all'adozione del bilancio di previsione fintanto che non siano pervenute le linee guida per la redazione da parte della Regione.

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 Meyer IRCCS** che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale:

- le perdite per euro 3.118.702 e per euro 4.289.533 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 2022;
- il significativo ammontare di crediti verso la Regione per versamenti a patrimonio netto risalenti ad esercizi pregressi;

- 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;
- il mancato conseguimento, in entrambi gli esercizi in esame, dell'obiettivo di riduzione dei costi per il personale previsto dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009;
- 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 l'appropriatezza della prescrizione dei farmaci che ne consenta l'impiego razionale e il contenimento dei costi;
- 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:

- 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 Meyer IRCSS, 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)