



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

Al Presidente
della Sezione regionale di controllo

OGGETTO: Controllo sui bilanci di esercizio degli enti del servizio sanitario (art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e art. 1, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174) - **Azienda Ospedaliero-Universitaria Meyer IRCCS - Bilanci di esercizio 2021 e 2022** - Richiesta di deferimento in adunanza pubblica - Relazione del Magistrato istruttore.

Dall'esame delle relazioni-questionario sui bilanci degli esercizi 2021 e 2022 trasmesse dal Collegio sindacale della **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 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.

Si chiede pertanto che la situazione economico-finanziaria dell'Azienda, quale risultante dai profili di criticità illustrati nell'allegata relazione, sia sottoposta all'esame collegiale della Sezione in pubblica adunanza al fine dell'eventuale adozione di una specifica pronuncia di accertamento, previo contraddittorio con i rappresentanti dell'Azienda stessa e della Regione.

Il magistrato istruttore

**CONTROLLO SUI BILANCI DI ESERCIZIO DEGLI ENTI DEL SSN.
(art. 1, comma 170, legge n. 266/2005 e art. 1, commi 3 e 7, decreto-legge n. 174/2012)**

Azienda Ospedaliero-Universitaria Meyer IRCCS

RELAZIONE DEL MAGISTRATO ISTRUTTORE

1. PREMESSA.

LA GESTIONE DELL'AZIENDA NEGLI ESERCIZI 2021 E 2022.

1.1. 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%), il cui 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 che ancora non risentiva degli effetti della crisi sanitaria.

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 48,97 milioni (+45,78%), 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 anche 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 trascinati al rialzo dall'incremento registrato soprattutto per i servizi non sanitari (+15,14% nel 2021 e +35,20% nel 2022) e in particolare di quelli per l'energia. Nel dettaglio tra il 2021 e il 2022 i costi per il riscaldamento sono passati da 0,93 milioni a 1,81 milioni (+161,83%) 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, contribuendo 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 determinano 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%) e il 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.

CE 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
 Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	5.205.147	8.205.951	12.214.105	6.955.792
 Concorsi recuperi rimborsi	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

1.2. 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 l'incremento rispetto al 2019 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 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 nel 2021 i costi Covid 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.

2. CRITICITA' RILEVATE.

2.1. REITERATE PERDITE DI ESERCIZIO.

- *Perdita di 3.118.702 registrata alla chiusura dell'esercizio 2021 e perdita di 4.289.533 registrata alla chiusura dell'esercizio 2022*
- *Rischio di squilibrio strutturale di bilancio.*

L'Azienda ha registrato perdite di esercizio di 3.118.702 nel 2021 e di 4.289.533 nel 2022.

Come quella più contenuta 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 e alle perdite ancora da ripianare.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Utili/Perdite portate a nuovo		329.301	3.143.848	1.308	59.332	467.614	2.710.593
Utile/Perdita esercizio	329.301	3.143.848	1.075	59.332	-467.441	-3.118.702	-4.289.553
Contributi ripiano perdite	-	-	233	-	-173	408.109	2.902.120
Perdite da coprire dopo contributi	-	-	1.308	-	467.614	2.710.593	1.387.423

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 1.387.423 le perdite non ancora ripianate da riportare a nuovo.

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 ordinarie.

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 beni sanitari e in particolare per i farmaci, il cui importo, come riscontrato in sede di analisi del CE risulta costantemente in aumento a prescindere dalla componente legata al Covid, nonché per i costi per i servizi sanitari con speciale riferimento ai costi per il riscaldamento e l'energia elettrica che hanno registrato una decisa impennata nel 2022.

Nella situazione attuale dunque 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, quand'anche parzialmente concessi in via preventiva, 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.

2.2. COSTI PER IL PERSONALE DIPENDENTE RECLUTATO NEL 2021 E NEL 2022.

- Assunzioni a tempo indeterminato, con l'impegno 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 71.655.123 nel 2021 (+4,17%) e a 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.

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

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

Rispetto al valore attestato dal Conto economico del bilancio 2021 i costi per il personale dipendente risultano in crescita anche nel 2022 dove si assestano a 74.697.306 (+4,25%).

In questo contesto risultano ancora in incremento anche nel 2022 i costi per il personale a tempo indeterminato pari a 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.

Si deve tuttavia considerare che il nuovo Piano, redatto sulla base delle indicazioni fornite dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 700 del 20 giugno del 2022, non contiene tuttavia, al pari di quello precedente, una programmazione che consenta di attestare la persistente sostenibilità dei maggiori costi di personale 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 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, consenta di attestarne la piena sostenibilità in un contesto economico finanziario in grado di mantenere l'equilibrio di bilancio e di assicurare la prestazione dei livelli essenziali di assistenza.

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 sottolinea che il significativo turn over delle categorie professionali interessate all'assunzione nel 2020 (infermieri e operatori sociosanitari) ha comportato ad una riduzione dei costi già nel 2022 destinata ad essere confermata anche nel 2023.

Si 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 il conseguimento 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.

2.3. ANTICIPAZIONE DI TESORERIA.

- *Ricorso all'anticipazione di tesoreria non restituita alla chiusura dell'esercizio 2022.*

L'Azienda ha usufruito dell'anticipazione di tesoreria per 179 giorni nel 2021 e per 164 giorni nel 2022, maturando interessi passivi rispettivamente per 7.417 e 32.784.

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

E costituisce il sintomo di una situazione di precaria di liquidità dell'Azienda che potrebbe portare a più gravi squilibri di cassa, con riscossioni insufficienti a far fronte ai pagamenti programmati.

Di seguito i dati del 2021 e 2022, 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

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

Si deve peraltro constatare che l'evoluzione di tali poste passive risulta condizionata solo in parte dai pagamenti eseguiti nel corso dell'esercizio e dipende viceversa da ulteriori dinamiche che riguardano soprattutto le "fatture da ricevere", originariamente comprese nei debiti iscritti a bilancio e successivamente interessate, dopo la ricezione, ad operazioni di rettifica in aumento o in riduzione registrate tra gli oneri o i proventi della gestione straordinaria, che portano a rideterminare di volta in volta il valore a debito.

Si richiama al riguardo l'attenzione dell'Azienda alla corretta gestione contabile dei debiti derivanti dalle fatture da ricevere e, in particolare, alla sollecita definizione i debiti più risalenti nel tempo che comunque dovranno rimanere iscritti a bilancio finché non ne sia accertata l'insussistenza a seguito di specifico e motivato riscontro.

2.4. RAPPORTI FINANZIARI AZIENDA REGIONE.

- *Significativo ammontare di crediti verso la Regione per versamenti al patrimonio netto risultanti dallo stato patrimoniale, anche risalenti ad esercizi pregressi.*

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

	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

2.5. LIMITI DI COSTI STABILITI DALLE LEGGI NAZIONALI.

Si procede di seguito all'esame dell'andamento di determinate categorie di costi sostenuti dall'Azienda negli esercizi 2021 e 2022 sottoposti ai limiti fissati dalla Regione per assicurare il rispetto degli obiettivi di contenimento delle spese sanitarie stabilite dalle leggi nazionali di coordinamento della finanza pubblica.

A. Acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti).

L'Azienda ha sostenuto costi per l'acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti, ex spesa farmaceutica ospedaliera) per 15.129.534 nel 2021 (+7,25%) e per 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

B. Costi totali di personale.

Le considerazioni sopra effettuate al punto 2.2 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 62.519.479 nel 2021 e 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

Si deve precisare 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 sopposti ai limiti di legge, si deve ribadire quanto affermato in precedenza sulla necessità di una costante verifica della permanente sostenibilità degli stessi con le risorse assicurate dalle fonti di finanziamento ordinarie.

2.6. ADOZIONE E APPROVAZIONE DEI DOCUMENTI CONTABILI.

A. Ritardata adozione dei bilanci di esercizio da parte dell'Azienda e ritardata approvazione degli stessi da parte della Giunta regionale.

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.

La violazione dei termini era già stata accertata da questa Sezione con le deliberazioni emesse a seguito dei controlli sui bilanci degli esercizi dal 2016 al 2020, dove era stato richiesto all'Azienda ed alla Regione di adottare i provvedimenti organizzativi e gestionali per superare l'irregolarità.

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.

BILANCIO D'ESERCIZIO	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

BILANCIO D'ESERCIZIO	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

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

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.

La violazione dei termini era già stata accertata da questa Sezione con la deliberazione emessa a seguito dei controlli sui bilanci degli esercizi dal 2017 al 2020, dove era stato richiesto all'Azienda ed alla Regione di adottare i provvedimenti organizzativi e gestionali per superare l'irregolarità.

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.

BILANCIO ECONOMICO	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

BILANCIO ECONOMICO	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

Il magistrato Istruttore