



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

Nell'adunanza pubblica del 23 febbraio 2023;

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

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

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

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

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

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

Esaminata la relazione sul bilancio di esercizio 2020 dell'Azienda **USL Toscana Centro** trasmessa dal Collegio sindacale;

Vista la relazione di deferimento del Magistrato istruttore;

Esaminate le controdeduzioni trasmesse dall'Azienda;

Udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

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

### **PREMESSO IN FATTO**

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

Il Magistrato istruttore ha ritenuto di sottoporre la situazione dell'Azienda, come emersa dall'istruttoria, alla valutazione collegiale della Sezione, convocata allo scopo nell'adunanza pubblica del 23 febbraio 2023.

L'Azienda, con la nota n. 11697 del 16 febbraio 2023, ha fatto pervenire una memoria con ulteriori chiarimenti e precisazioni sui rilievi contestati.

Sono intervenuti in adunanza in rappresentanza dell'Azienda, il dott. Lorenzo Pescini, Direttore Amministrativo; la dott.ssa Arianna Tognini, Direttore del Dipartimento Risorse Umane; la dott.ssa Valeria Favata, Direttore del Dipartimento Amministrazione, Pianificazione e Controllo di gestione.

In rappresentanza dell'Amministrazione regionale sono intervenuti il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore Contabilità, controllo e investimenti della Direzione

Generale Diritti cittadinanza e coesione sociale, e il dott. Luca Giorgetti, Responsabile P.O. coordinamento e controllo dei bilanci delle Aziende e degli enti del SSR.

## **CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO**

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

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

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

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

In base al successivo comma 7, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino *"squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno"*, consegue l'obbligo per le amministrazioni interessate *"di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di*

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

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

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

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

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

Tali prerogative assumono maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 della Costituzione, nonché nel riformulato art. 119, richiama il complesso delle pubbliche

amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

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

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

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

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

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

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

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

Il predetto modello predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze e destinato, nella sua forma consolidata, anche ai controlli del Tavolo per la verifica degli adempimenti, richiede che ciascun costo Covid venga iscritto per un ammontare non superiore all'incremento registrato dal costo totale del 2020 rispetto al corrispondente valore del 2019.

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

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

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

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

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

*rappresentano comunque ulteriori necessari tasselli di un giudizio approfondito sull'effettivo stato di salute dell'ente".*

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

I ricavi della gestione caratteristica (riferita al solo bilancio sanitario), pari a 3.133.835.499, registrano un aumento di 110.278.324 rispetto al valore del 2019 (+3,65%).

Significativa è la riduzione che, in conseguenza della temporanea sospensione di diverse attività ordinarie, ha interessato i ricavi derivanti dalle prestazioni sanitarie (-20.741.761; -14,99%) e dalla compartecipazione (ticket) a carico dei cittadini (-14.782.422; -33,93%). In sensibile diminuzione sono andati i ricavi da "concorsi recuperi e rimborsi" (-15.898.434; -29,64%) e quelli della voce residuale "altri ricavi e proventi" (-12.802.254; -57,21%).

A fronte di una tale evoluzione si riscontra tuttavia un non indifferente incremento dei trasferimenti in conto esercizio assegnati all'Azienda (+156.632.077; +5,77%), poco meno dei 2/3 dei quali (101.432.690) sono riconducibili agli specifici finanziamenti accordati dalla legislazione di emergenza e da altre fonti straordinarie destinate a fronteggiare la crisi.

I costi della gestione caratteristica comprensivi dell'IRAP sul personale sono di 3.130.357.522, in aumento di 109.625.529 rispetto al 2019 (+3,63%).

Maggiori costi si registrano, in particolare, per gli acquisti di beni sanitari (+65.152.703; +15,34%), per l'acquisto dei servizi sanitari per medicina di base (+15.630.213; +8,71%), e di servizi non sanitari (+12.713.660; 10,31%) e, inoltre, per la remunerazione del personale dipendente (+38.710.945; +5,27%).

Minori sono invece i costi riscontrati per l'acquisto dei servizi sanitari diversi dalla medicina di base e, in special modo, quelli per l'acquisto di servizi di assistenza ospedaliera da pubblico (-39.942.248; -13,20%).

I costi riferibili al contrasto alla pandemia riportati nel modello CE COV-20 (allegato B) ammontano complessivamente a 133.881.450 (sempre comprensivi di IRAP per il personale).

Tra questi, i costi per l'acquisto di beni sanitari (47.711.798) e di servizi sanitari per medicina di base (12.614.959) presentano un'incidenza sui corrispondenti costi totali rispettivamente del 9,74 e del 9,81 per cento.

I costi Covid per il personale (28.565.601) incidono sul totale iscritto a bilancio per il 3,70 per cento.

I costi Covid della gestione caratteristica riportati invece nel modello CE predisposto dall'Azienda e registrati anche oltre il valore incrementale risultano pari a 169.621.035, con una maggiorazione superiore ai 35 milioni che interessa soprattutto l'acquisto dei servizi sanitari (56.082.855) e non sanitari (16.589.157) e in parte anche il personale (34.943.728).

Il risultato della gestione caratteristica che presenta un valore positivo (3.477.977) risulta condizionato dai ricavi (25.707.710) destinati alla sterilizzazione dei maggiori costi di una minusvalenza di pari importo (derivante dalla demolizione di alcuni fabbricati) contabilizzati come oneri della gestione straordinaria, che registra un passivo di 24.983.678.

Per effetto poi dei risultati della gestione finanziaria (-3.320.156) e della gestione tributaria al netto dell'IRAP per il personale (3.283.867) l'esercizio chiude con una perdita di 28.109.724.

La componente della perdita ascrivibile alla "gestione Covid", quantificata in -82.409.339 nel modello CE predisposto dall'Azienda, si riduce al più basso importo di -32.329.457 nella rilevazione del CE COV-20.

Quest'ultimo dato, che si basa sui soli costi incrementali, meglio si presta a descrivere, nella logica contabile della compensazione tra costi cessanti e costi emergenti, il reale impatto della pandemia sulla gestione economica dell'Azienda, impedendo o comunque limitando, come accennato in precedenza, l'utilizzo di risorse straordinarie per rimediare a squilibri strutturali di bilancio.

Tanto più ove si tratti di un'Azienda, come la USL Toscana Centro, che nei passati esercizi ha quasi sempre registrato delle perdite, dimostrando di versare in situazione di equilibrio precario con un livello di costi per le attività ordinarie sistematicamente superiore ai ricavi.

La perdita Covid così determinata sembra comunque assorbire la perdita totale del 2020.

Si tratta in ogni caso di una perdita che risente di criticità e inefficienze, già in atto o manifestatesi in questo stesso esercizio che, incrementando i costi strutturali, compromettono ulteriormente l'economicità della gestione, mettendo a rischio la possibilità di ripristinare l'equilibrio di bilancio terminata la fase dell'emergenza.

Anche nel 2020 è stata riscontrata infatti la permanenza di quasi tutte le criticità gestionali già rilevate nei precedenti esercizi (perdite, crisi di liquidità, elevati costi dell'indebitamento).

A queste si deve aggiungere il significativo aumento dei costi di personale derivante in buona parte da assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2020 che carica il bilancio di ulteriori oneri, destinati a gravare in modo permanente sulla gestione ordinaria come si dirà di seguito.

CONTO ECONOMICO	2019	2020	COV 20	2020-2019	Lordo COV
<b>Contributi in conto esercizio</b>	<b>2.715.066.460</b>	<b>2.871.698.537</b>	<b>101.432.690</b>	<b>156.632.077</b>	<b>101.432.690</b>
<i>per quota FSR indistinto</i>	<i>2.669.313.516</i>	<i>2.748.940.625</i>	<i>69.625.440</i>	<i>79.627.109</i>	<i>69.625.440</i>
<i>per quota FSR vincolato</i>	<i>26.737.302</i>	<i>60.350.781</i>		<i>33.613.479</i>	
<i>contributi c/esercizio extrafondo</i>	<i>17.986.701</i>	<i>61.073.260</i>	<i>31.807.250</i>	<i>43.086.559</i>	<i>31.807.250</i>
<i>contributi in c/esercizio per ricerca</i>	<i>50.033</i>	<i>414.873</i>		<i>364.840</i>	
<i>contributi in c/esercizio da privati</i>	<i>978.908</i>	<i>918.998</i>		<i>-59.910</i>	
<b>Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti</b>	<b>-4.021.755</b>	<b>-1.903.393</b>		<b>2.118.362</b>	
<b>Utilizzo fondi per quote inutilizzate</b>	<b>18.822.908</b>	<b>8.031.795</b>		<b>-10.791.113</b>	
<b>Ricavi per prestazioni sanitarie</b>	<b>138.374.659</b>	<b>117.632.898</b>		<b>-20.741.761</b>	<b>-176.000</b>
<i>erogate da soggetti pubblici</i>	<i>72.540.424</i>	<i>64.133.240</i>		<i>-8.407.184</i>	<i>-136.000</i>
<i>mobilità attiva</i>	<i>37.187.848</i>	<i>31.418.443</i>		<i>-5.769.405</i>	
<i>erogate a privati</i>	<i>8.985.375</i>	<i>7.749.963</i>		<i>-1.235.412</i>	
<i>erogate in regime di intramoenia</i>	<i>19.661.012</i>	<i>14.331.252</i>		<i>-5.329.760</i>	
<b>Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)</b>	<b>53.638.512</b>	<b>37.740.078</b>		<b>-15.898.434</b>	
<b>Concorsi recuperi rimborsi</b>	<b>43.565.968</b>	<b>28.783.546</b>		<b>-14.782.422</b>	<b>-13.676.297</b>
<b>Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio</b>	<b>35.733.394</b>	<b>62.277.263</b>		<b>26.543.869</b>	
<b>Altri ricavi e proventi</b>	<b>22.377.029</b>	<b>9.574.775</b>		<b>-12.802.254</b>	<b>-488.000</b>
<b>TOTALE VALORE PRODUZIONE</b>	<b>3.023.557.175</b>	<b>3.133.835.499</b>	<b>101.432.690</b>	<b>110.278.324</b>	<b>87.092.393</b>
<b>Acquisti di beni</b>	<b>432.213.844</b>	<b>500.053.823</b>	<b>48.117.880</b>	<b>67.839.979</b>	<b>48.117.824</b>
<i>sanitari</i>	<i>424.861.468</i>	<i>490.014.171</i>	<i>47.711.798</i>	<i>65.152.703</i>	<i>47.711.798</i>
<i>non sanitari</i>	<i>7.352.376</i>	<i>10.039.652</i>	<i>406.082</i>	<i>2.687.276</i>	<i>406.026</i>
<b>Acquisto di servizi</b>	<b>1.614.925.337</b>	<b>1.608.672.413</b>	<b>47.006.066</b>	<b>-6.252.924</b>	<b>72.672.012</b>
<i>sanitari</i>	<i>1.491.602.527</i>	<i>1.472.635.943</i>	<i>41.374.614</i>	<i>-18.966.584</i>	<i>56.082.855</i>
<i>non sanitari</i>	<i>123.322.810</i>	<i>136.036.470</i>	<i>5.631.452</i>	<i>12.713.660</i>	<i>16.589.157</i>
<b>Manutenzione e riparazione</b>	<b>30.918.162</b>	<b>33.835.153</b>	<b>13.834</b>	<b>2.916.991</b>	<b>2.704.032</b>
<b>Godimento di beni di terzi</b>	<b>66.851.197</b>	<b>69.712.571</b>	<b>106.212</b>	<b>2.861.374</b>	<b>1.111.582</b>
<b>Costo del personale</b>	<b>734.102.359</b>	<b>772.813.304</b>	<b>28.565.601</b>	<b>38.710.945</b>	<b>34.943.728</b>
<b>IRAP PERSONALE</b>	<b>48.587.500</b>	<b>53.552.867</b>	<b>1.928.736</b>	<b>4.965.367</b>	<b>1.928.736</b>
<b>Accantonamenti dell'esercizio</b>	<b>14.744.857</b>	<b>12.129.468</b>		<b>-2.615.389</b>	
<b>Oneri diversi della gestione</b>	<b>57.755.813</b>	<b>60.441.782</b>		<b>2.685.969</b>	
<b>Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti</b>					
<b>Variazione delle rimanenze</b>	<b>-2.842.329</b>	<b>-10.529.556</b>		<b>-7.687.227</b>	
<b>Ammortamenti</b>	<b>23.475.253</b>	<b>29.675.701</b>	<b>8.143.121</b>	<b>6.200.448</b>	<b>8.143.121</b>
<b>TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE</b>	<b>3.020.731.993</b>	<b>3.130.357.522</b>	<b>133.881.450</b>	<b>109.625.529</b>	<b>169.621.035</b>
<b>DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE</b>	<b>2.825.182</b>	<b>3.477.977</b>	<b>-32.448.760</b>	<b>652.795</b>	<b>-82.528.642</b>
<b>TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI</b>	<b>-3.495.132</b>	<b>-3.320.156</b>		<b>174.976</b>	
<b>TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI</b>	<b>-6.211.674</b>	<b>-24.983.678</b>	<b>119.303</b>	<b>-18.772.004</b>	<b>119.303</b>
<b>TOTALE IMPOSTE E TASSE</b>	<b>3.388.841</b>	<b>3.283.867</b>		<b>-104.974</b>	
<b>UTILE (PERDITA)</b>	<b>-10.270.465</b>	<b>-28.109.724</b>	<b>-32.329.457</b>	<b>-17.839.259</b>	<b>-82.409.339</b>

### III. CRITICITA' NELLA GESTIONE DELL'EMERGENZA SANITARIA.

#### 1. Costi per il personale dipendente reclutato nel 2020.

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

1.1. I costi sostenuti dall'Azienda nell'esercizio 2020 per il personale dipendente (a tempo indeterminato e a tempo determinato) ammontano complessivamente a 772.813.304 al netto delle imposte (IRAP pari a 53.552.867), in aumento di 38.710.945 (+5,27%) rispetto al valore del 2019.

La parte dei predetti costi imputati all'emergenza sanitaria da Covid-19 e registrati nel centro di costo COV-20 del modello CE allegato al bilancio di esercizio è di 28.565.601.

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

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

I dati riportati nella seguente tabella, ricavati dal Conto economico, dimostrano che l'incremento dei costi del personale rispetto al precedente esercizio, compresa la parte imputata al COV-20, è quasi interamente riferibile al personale a tempo indeterminato.

		2019	2020	2020-2019	COV-20
Sanitario	T.I.	582.264.608	604.244.977	21.980.369	21.449.144
	T.D.	12.841.205	20.512.263	7.671.058	4.177.630
Non sanitario	T.I.	131.104.940	139.483.759	8.378.819	2.927.564
	T.D.	7.891.606	8.572.305	680.699	11.263
TOTALE	T.I.	713.369.548	743.728.736	30.359.188	24.376.708
	T.D.	20.732.811	29.084.568	8.351.757	4.188.893
	TI+TD	734.102.359	772.813.304	38.710.945	28.565.601

La Sezione, in sede istruttoria, ha richiesto all'Azienda di specificare i costi sostenuti rispetto a ciascuna tipologia di incarico conferito o assunzione straordinaria effettuata. La risposta fornita attesta il conferimento di incarichi a tempo determinato e di collaborazione autorizzati dalla legge e, parimenti, dà conto di assunzioni a tempo indeterminato e determinato (oltre a contratti di collaborazione) per quasi 25 milioni, autorizzate dall' Ordinanza del Presidente della giunta regionale n. 19 del 25 marzo 2020.

Detta Ordinanza, emanata dal Presidente della Regione in materia di igiene e sanità pubblica ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge n. 833/1978, stabilisce procedure "semplificate" rispetto alle previsioni del regolamento ESTAR per l'assunzione di

unità di personale a tempo indeterminato (e a tempo determinato) già presenti nelle graduatorie concorsuali.

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

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

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

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

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

Questo è quanto rilevato anche per l’Azienda USL Toscana Centro dal confronto tra le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2020 e quelle previste dal PTFP 2020-2022, adottato dall’Azienda il 25 gennaio 2021 e approvato dalla Regione con deliberazione di giunta n. 49 del 1 febbraio 2021.

Rispetto ai dati del Piano, che per il 2020 prevedeva cessazioni per 17.234.878 (793 unità) e nuove assunzioni per 26.064.325 (1.656 unità) con un saldo positivo di 8.829.447, si sono verificate cessazioni per 16.966.135 (817 unità) e assunzioni per 31.826.750 (1.721 unità) con un saldo effettivo di 14.860.614 che supera di 6.031.157 quello programmato.

L’Azienda quantifica poi in 11.099.256 i costi per le nuove assunzioni riferibili all’emergenza sanitaria (808 unità).

Ruolo	Costi			Unità		
	Sanitario	Non sanitario	Totale	Sanitario	Non sanitario	Totale
<b>Consistenza al 31/12/2019</b>	605.081.916	138.796.918	743.878.833	10.084	3.756	13.840
<b>Cessazioni 2020 DA PTFP</b>	7.392.592	9.842.287	17.234.878	207	586	793
<b>Cessazioni effettive 2020</b>	12.663.168	4.302.967	16.966.135	561	256	817
<b>Assunzioni programmate 2020 da PTFP</b>	18.802.487	7.261.838	26.064.325	1.152	504	1.656
<i>di cui per stabilizzazioni</i>	21.588	16.762	38.349	4	3	7
<i>di cui per emergenza covid-19</i>	6.496.824	2.809.695	9.306.519	579	246	825
<b>Assunzioni effettive 2020</b>	23.436.368	8.390.382	31.826.750	1.189	532	1.721
<i>di cui per stabilizzazioni</i>	16.191	15.365	31.556	4	2	6
<i>di cui per emergenza covid-19</i>	8.047.027	3.052.230	11.099.256	555	253	808

Alla luce di quanto sopra esposto risulta quindi che, per far fronte ai maggiori impegni richiesti nel periodo di emergenza, l’Azienda ha operato nel corso del 2020 assunzioni a tempo indeterminato, con un incremento dei costi superiore a quanto previsto dalla programmazione interna (peraltro adottata nel 2021) e finanziati da parte delle risorse statali destinate quasi esclusivamente al conferimento di incarichi a termine (nella Relazione del Collegio sindacale si dichiara l’assenza di assunzioni o stabilizzazioni di dipendenti ai sensi dell’art. 2, comma 5-bis, del decreto-legge n. 34/2020).

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

**1.2.** Nella memoria trasmessa per l'adunanza, l'Azienda, dopo aver specificato che, dei maggiori costi sostenuti per il personale nel 2020, ammontano a circa 20 milioni quelli riferibili alle nuove assunzioni, sottolinea come il confronto con i costi del 2019 rimanga privo di rilevanza dal momento che la legislazione di coordinamento della finanza pubblica richiede che la spesa per il personale si mantenga entro il valore dell'esercizio 2018 eventualmente incrementato (art. 11 del d.l. n. 35/2019) oppure entro il valore del 2004 ridotto dell'1,4 per cento se più favorevole (art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009).

Quest'ultimo, secondo quanto asserito, risulta rispettato sia a livello consolidato, come attestato dagli atti regionali di approvazione dei PTFP aziendali, sia dalla singola Azienda, al netto dei maggiori costi sostenuti per la pandemia.

Sostiene quindi l'Azienda che la scelta di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato è stata ritenuta la più opportuna per rispondere alla crisi sanitaria protrattasi con successive fasi fino a marzo 2022 in un contesto di forte incertezza sulle esigenze di cura e sulla disponibilità di adeguati dispositivi medici.

Tale scelta è stata inoltre dettata e imposta dall'impossibilità tecnica di procedere ad assunzioni a tempo determinato, sia per la mancanza di graduatorie disponibili per i profili professionali di interesse, sia per l'indisponibilità degli eventuali candidati, documentata dai numerosi tentativi effettuati e non andati a buon fine, quando l'emergenza richiedeva comunque l'ingresso in tempi rapidi.

Questa difficoltà, come sottolineato ancora dall'Azienda, è stata attestata anche dall'Ordinanza del Presidente della giunta regionale n. 19 del 25 marzo 2020 che, proprio per consentire accessi tempestivi, ha autorizzato assunzioni a tempo indeterminato in deroga alle procedure ordinarie, dovendosi anche considerare l'impossibilità di avviare le procedure selettive consentite dall'art. 2, comma 5-bis, del decreto-legge n. 34/2020.

Per quanto riguarda poi i costi sostenuti, l'Azienda afferma di avere proceduto alla quantificazione degli oneri che sono sottoposti a costante monitoraggio interno e a rilevazione regionale e ministeriale.

Si precisa poi che la redazione del PTFP, di cui viene rimarcata la natura programmatica, è stata avviata a fine 2020 a seguito della deliberazione di giunta n. 1509/2020 e che, nelle more dell'approvazione definitiva, per fare fronte a una nuova ondata pandemica sono state disposte assunzioni ulteriori rispetto a quelle già

programmate che hanno determinato lo scostamento rilevato comunque contenuto a livello di teste a 41 unità.

Dopo la constatazione che il PTFP esprime i costi a livello di saldi tra entrate e uscite senza dunque fornire la quantificazione del costo complessivo del personale a regime, si ribadisce che la programmazione mal si concilia con la necessità di affrontare una emergenza internazionale.

Detto questo, l'Azienda riferisce infine che, dalla cessazione dello stato di emergenza, sono state avviate azioni di riconversione del personale assunto a tempo indeterminato nella nuova realtà assistenziale determinata dal superamento della pandemia.

Si evidenzia in particolare che delle 1.490 assunzioni effettuate ai sensi dell'Ordinanza presidenziale n. 19/2020, sono 808 quelle a tempo indeterminato e che pertanto la media delle cessazioni annue dell'Azienda di circa 1.025 unità ne consente, da un punto di vista prettamente teorico, il riassorbimento in tempi tali da garantire la sostenibilità e l'equilibrio economico.

Il Direttore amministrativo, intervenendo in adunanza in rappresentanza dell'Azienda, precisa al riguardo che è in corso una valutazione complessa sul tema delle funzioni da svolgere da parte del personale, con la previsione anche di un possibile dislocamento presso il settore dell'emergenza-urgenza, oggetto di recente riforma da parte della Regione.

Il rappresentante della Regione infine, nel rimarcare l'assoluta eccezionalità dell'esercizio 2020 che lo rende difficilmente raffrontabile con quelli precedenti in termini di risultati gestionali, ricorda che all'epoca, al manifestarsi della pandemia e delle successive riprese della stessa nel corso del 2020 e del 2021, la priorità dei vertici regionali è stata quella di consentire nuovi ingressi di personale nelle aziende sanitarie e ospedaliere con la tempestività necessaria per affrontare una crisi che rischiava di portare al collasso l'intero Servizio sanitario.

Lo stesso rappresentante ricorda inoltre che in quel periodo permaneva uno stato di incertezza sulla dimensione delle risorse straordinarie provenienti dallo Stato per l'emergenza in un quadro normativo in continua evoluzione che non consentiva di effettuare previsioni e programmazioni precise del livello dei costi, quantunque si confidasse in un incremento strutturale del finanziamento del sistema sanitario pubblico che, viceversa, sembra essere stato successivamente disatteso.

Comunica infine che sono già state impartite dalla Regione direttive e istruzioni alle direzioni degli enti sanitari per un progressivo riassorbimento dei costi per il personale i cui primi effetti si sono già manifestati nel 2022.

**1.3.** La Sezione, sulla base dei dati di bilancio sopra riportati, accerta che l'Azienda nel corso dell'esercizio 2020 ha sostenuto maggiori costi per assunzioni di personale a tempo indeterminato finanziati prevalentemente con risorse straordinarie finalizzate al conferimento di incarichi temporanei, peraltro, in misura superiore rispetto a quelli previsti dalla revisione del Piano triennale del fabbisogno del personale 2020-2022 adottato nel mese di gennaio 2021.

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

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

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

Si deve constatare, innanzitutto, che la programmazione dei costi per il personale del 2020 è stata comunque disposta in un quadro di risorse, definito a livello regionale, che contemplava anche finanziamenti straordinari, diretti, oltre che al trattamento accessorio e premiale dei dipendenti, soprattutto al conferimento di incarichi temporanei.

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

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

La programmazione effettuata dall'Azienda sotto la direzione regionale riportata nel PTFP si è preoccupata in definitiva di mantenere i maggiori oneri per il personale entro i limiti richiesti dalla legislazione di coordinamento della finanza pubblica, senza operare alcuna verifica della compatibilità degli stessi con il finanziamento ordinario che dovrebbe assicurare l'equilibrio nella gestione aziendale, già fortemente compromesso in passato da un livello generale dei costi costantemente superiore ai ricavi.

Considerando poi che i costi per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2020 si sono comunque rivelati superiori a quelli indicati nella programmazione sopra descritta, già di per sé inidonea ad assicurarne la copertura a medio-lungo termine, si comprende come la gestione economica dell'Azienda nell'esercizio abbia prodotto dei costi strutturali che rischiano di non essere sostenibili in futuro se non siano rinvenute maggiori risorse in entrata o non siano ridotte altre voci di costo in uscita, in modo da ripristinare e mantenere l'equilibrio di bilancio.

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

Si ribadisce peraltro al riguardo che, diversamente da quanto riferito dall'Azienda in sede di controdeduzioni, i costi Covid sostenuti per assunzioni a tempo indeterminato non possono essere detratti dal costo totale del personale agli effetti della verifica del rispetto dei limiti di legge che la decretazione di emergenza consentiva di derogare solo per gli incarichi temporanei espressamente autorizzati.

La Sezione, alla luce di quanto comunicato con la memoria trasmessa e ribadito dal Direttore amministrativo intervenuto in adunanza, prende atto infine dell'iniziativa avviata dall'Azienda per ricollocare il nuovo personale assunto nella realtà organizzativa e operativa successiva all'emergenza e per riassorbire progressivamente

i costi, in considerazione dell'elevato numero di cessazioni che si verificano ogni anno all'interno della stessa.

Si deve tuttavia osservare che l'arresto o il contenimento del "turn over", per quanto possa risultare idoneo a ridimensionare il numero dei dipendenti in termini quantitativi e sul piano dei relativi oneri, sicuramente non si presta a fungere da efficace strumento di governo del personale con riferimento all'esigenza di assicurare comunque la presenza di specifiche professionalità necessarie per l'espletamento dei servizi essenziali delle quali l'Azienda rischierebbe di rimanere priva in caso di impossibilità di sostituzione.

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

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

## **2. Piano per il riordino della rete ospedaliera.**

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

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

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

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

Anche nelle sue successive rimodulazioni il Piano prevede per l’Azienda USL Toscana Centro un incremento di 61 posti letto in terapia intensiva per un totale a regime di 122 posti.

Il dato sul numero di partenze, che era di 70 unità nel 2019, risulta ridotto a 61 unità nella ricognizione di inizio 2020.

Alla richiesta istruttoria della Sezione, diretta a ottenere informazioni sullo stato di attuazione del Piano, l’Azienda ha riferito che il numero di posti in terapia intensiva nei propri presidi ospedalieri al 31 dicembre 2020 era pari a 70, quindi ancora decisamente inferiore rispetto all’obiettivo programmato.

**2.2.** In sede di controdeduzioni, l’Azienda, dopo aver dato conto della proposta di rimodulazione degli interventi da effettuare nelle diverse strutture presentata alla Regione e da questa approvata con delibera di giunta n. 335 del 21 marzo 2022, riferisce che fino alla cessazione dell’emergenza vi è stata l’impossibilità di accedere ai reparti in esercizio per effettuare rilievi propedeutici alla progettazione e quindi all’avvio dei lavori di ristrutturazione edilizia.

La stessa Azienda precisa quindi che è stata ottenuta l’assegnazione del 20 per cento della somma riconosciuta e soggetta a rendicontazione dei lavori, mentre non è stata ancora richiesta la successiva parte, non essendo stata ancora raggiunta la soglia di spesa dell’80 per cento della somma già riscossa.

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

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

#### **IV. CRITICITA' DELLA GESTIONE 2020, GIA' RILEVATE NEI CONTROLLI SUI BILANCI DEI PRECEDENTI ESERCIZI.**

##### **1. Perdita di esercizio e misure di ripiano.**

*Perdita di 28.109.724 registrata alla chiusura dell'esercizio 2020.*

**1.1.** L'Azienda ha chiuso l'esercizio 2020 con una perdita di 28.109.724 che, sebbene risulti evidentemente condizionata nell'ammontare dagli effetti della pandemia sui ricavi e sui costi, si aggiunge a quelle costantemente registrate nei precedenti esercizi.

Lo Stato patrimoniale riporta poi "perdite provenienti dagli esercizi precedenti portate a nuovo" per 33.858.567 e "contributi per ripiano perdite" dalla Regione per 10.270.465 (liquidati nel corso dell'anno 2021).

L'ammontare delle perdite ancora da coprire al 31 dicembre 2020 è di 51.697.826, importo comprensivo di quelle derivanti dal ricalcolo degli ammortamenti a seguito del passaggio al nuovo sistema contabile, in ordine alle quali è stato previsto l'integrale ripiano per quote annuali entro il 2037, ai sensi dell'art. 18 della legge regionale 16 aprile 2019, n. 19.

Si riportano di seguito i risultati di esercizio realizzati nel periodo 2016-2020 unitamente al valore dei contributi regionali ancora da liquidare a fine di ciascun anno e delle perdite portate a nuovo.

	2016	2017	2018	2019
<b>Contributi ripiano perdite</b>		6.587.746		1.315.290
<b>Utili/Perdite portate a nuovo</b>	-31.075.079	-48.596.602	-24.355.050	-29.951.828
<b>Utile/Perdita esercizio</b>	-17.719.828	4.880.287	-9.681.392	-10.270.465
<b>Perdite da coprire</b>	-48.794.907	-37.128.569	-34.036.442	-38.907.003

**1.2.** L'Azienda, in sede di controdeduzioni, riferisce al riguardo che le perdite di esercizio del 2020 sono state ripianate mentre è in corso il ripiano di quelle del 2021 da parte della Regione.

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

Si tratta di una perdita che, sebbene risulti completamente imputabile al risultato della gestione Covid, come rappresentato nel modello CE COV-20, risente in maniera decisiva dell'incremento di costi suscettibili di divenire strutturali con conseguente necessità di reperirne una stabile fonte di finanziamento.

Ci si riferisce, in particolare, ai costi per l'assunzione del personale a tempo indeterminato che nel 2020, come riferito in precedenza, sono stati sostenuti con il ricorso a risorse straordinarie (fondi Covid), ma che sono destinati a trovare in futuro copertura nei limiti del finanziamento ordinario assicurato dal Fondo sanitario regionale.

Sotto questo profilo dunque la gestione nel periodo della pandemia rischia di aggravare una condizione di strutturale e reiterato squilibrio dell'Azienda, alimentandolo di ulteriori costi permanenti.

Nella pronuncia emessa a seguito dei controlli effettuati sul bilancio del precedente esercizio 2019, questa Sezione aveva già rilevato che la dimensione delle perdite aziendali con i conseguenti oneri di ripiano risulta determinata anche dalla prassi seguita ordinariamente dalla Regione nella ripartizione e nell'erogazione delle quote del FSR.

Come già a suo tempo osservato, infatti, la Regione, anziché attribuire precisi obiettivi alle singole aziende sulla base di una programmazione generale ed assegnare tempestivamente risorse adeguate a conseguirli, trattiene parte del FSR per ripartirlo tra le stesse aziende in fase di chiusura dei rispettivi bilanci in modo da ripianare o

contenere le perdite derivanti dalla gestione. Ciò comporta che i risultati di esercizio con le eventuali perdite emergenti sono almeno parzialmente “riequilibrati” a consuntivo con l’ultima assegnazione regionale, cui fanno seguito i provvedimenti di ripiano.

Questa stessa prassi, oltre a determinare inevitabili e deprecabili ritardi nell’approvazione dei bilanci di esercizio, impedisce di fatto una piena valutazione dell’efficacia e dell’efficienza delle singole gestioni aziendali, che non può contare su un reale raffronto tra gli obiettivi programmati, le risorse preventivamente assegnate e i risultati conseguiti.

Si è poi precisato che eventuali assegnazioni di risorse “a riequilibrio” tra le singole aziende sono sicuramente ammissibili (come peraltro previsto dall’art. 25 della legge regionale n. 40/2005), ma queste devono essere preventivamente programmate e ripartite in corso di esercizio in presenza di obiettive condizioni che giustifichino la deroga agli ordinari criteri di ripartizione del FSR e non viceversa riconosciute a posteriori, come invece accade abitualmente.

**1.4.** A seguito di questa analisi era stato richiesto all’Azienda di ripristinare l’equilibrio economico della gestione, attraverso una più attenta programmazione dei ricavi e dei costi di gestione nel quadro delle risorse assegnate dalla Regione, invitata a sua volta a cessare di ripartire la quota finale del FSR dopo la chiusura dell’esercizio in ragione delle esigenze di finanziamento che emergono dai preconsuntivi aziendali.

L’Azienda, alla richiesta di riferire sulle misure adottate, ha rinviato alle controdeduzioni prodotte in sede di controllo sul bilancio di esercizio 2019 che richiamano comunque l’equilibrio conseguito dal SSR a livello consolidato a seguito degli interventi di ripiano annualmente assicurati dalla Regione.

La Sezione ricorda al riguardo che le misure correttive richieste al singolo ente per ripristinare l’equilibrio di bilancio devono consistere nell’adozione di specifici provvedimenti o nell’avvio di percorsi e procedure in grado di assicurare l’obiettivo fissato, fornendone anche la possibilità di diretto riscontro con i dati dei documenti ufficiali.

Non c’è dubbio che il protrarsi degli effetti dell’emergenza sanitaria e della conseguente incertezza sulla dimensione dei costi da sostenere e sulla misura delle risorse straordinarie destinate a darvi copertura ha impedito finora di avere un

quadro attendibile della reale condizione economica dell'Azienda che consentisse l'efficace adozione di interventi intesi ad assicurarne l'equilibrio strutturale.

Nondimeno l'adozione di questi interventi, anche alla luce dei maggiori costi permanenti che rischiano di essere lasciati in dote dalla pandemia e dall'attuale congiuntura economica internazionale (con considerevoli aumenti di beni e servizi per l'inflazione e il rincaro energetico), non appare più rinviabile per garantire la funzionalità aziendale.

La Sezione rinnova pertanto la richiesta delle misure correttive a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, che richiederanno in ogni caso la necessaria collaborazione della Regione.

## **2. Anticipazione di tesoreria e gestione dei pagamenti.**

### *Reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria.*

**2.1.** L'Azienda, nel corso dell'esercizio 2020, ha usufruito dell'anticipazione di tesoreria per 142 giorni, per l'ammontare massimo di 109.112.245, maturando interessi passivi per 175.469. L'anticipazione non restituita a fine esercizio ammonta a 34.902.974, corrispondente al debito verso l'istituto cassiere risultante dallo stato patrimoniale al 31 dicembre 2020.

I dati del 2020 posti a confronto con quelli degli anni precedenti confermano il persistente utilizzo da parte dell'Azienda di questa forma di finanziamento per la gestione dei pagamenti, con l'assunzione di oneri non indifferenti.

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Anticipazione utilizzata</b>	177.384.355	186.244.131	197.603.547	98.027.783	109.112.245
<b>Limite</b>	230.106.117	227.320.475	242.645.581	242.747.230	242.747.230
<b>Anticipazione non restituita</b>	115.428.960	107.643.862	-	28.144.895	34.902.974
<b>giorni utilizzo</b>	354	331	314	124	142
<b>Interessi</b>	1.047.755	862.204	956.181	201.086	175.469

**2.2.** L'Azienda, in sede di controdeduzioni, riferisce al riguardo che il ricorso all'anticipazione di tesoreria ha consentito di provvedere al pagamento dei fornitori entro i termini di legge, come attestato dall'indice di tempestività sceso a meno 2, evitando i maggiori oneri altrimenti da corrispondere per gli interessi di mora.

**2.3.** La Sezione accerta la persistente difficoltà dell'Azienda a disporre della liquidità sufficiente al pagamento dei debiti senza ricorrere all'anticipazione di tesoreria i cui

oneri finanziari, sebbene in misura più contenuta rispetto al passato, continuano a gravare sulla gestione.

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

L'impiego anomalo dell'anticipazione costituisce dunque il sintomo di un evidente squilibrio di cassa che può essere determinato, 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.

Ciò detto, la Sezione prende favorevolmente atto della progressiva riduzione dei tempi di pagamento attestati dall'indice di tempestività, scesi sotto i termini massimi di legge nel 2020, ulteriormente migliorati nel 2021 e, secondo quanto riferito, in modo ancor più significativo nel 2022, ma deve ugualmente rinnovare l'invito, già formulato con la pronuncia sulla gestione del precedente esercizio, al definitivo superamento del ricorso strutturale 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.

### **3. Rapporti finanziari tra Azienda e Regione.**

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

**3.1.** I crediti dell’Azienda nei confronti della Regione al 31 dicembre 2020, secondo i dati riportati nella Relazione del Collegio sindacale, sono pari 993.683.396, di cui 765.396.153 per spesa corrente e 228.287.243 per versamenti a patrimonio netto.

I crediti risalenti ad esercizi pregressi ammontano rispettivamente a 8.497.381 e a 92.113.312 ancora in attesa di essere riscossi a fine 2020 con inevitabili riflessi anche sulla liquidità aziendale.

Nella seguente tabella è riportata l’evoluzione dei rapporti creditorî tra Azienda e Regione nel periodo 2018-2020.

	2018	2019	2020
<b>Crediti di parte corrente</b>	<b>835.561.254</b>	<b>836.012.696</b>	<b>765.396.153</b>
<i>di cui da esercizi precedenti</i>	243.400.681	77.087.137	8.497.381
<b>Crediti versamenti patrimonio</b>	<b>87.691.896</b>	<b>96.278.984</b>	<b>228.287.243</b>
<i>di cui da esercizi precedenti</i>	87.621.896	83.599.894	92.113.312

**3.2.** L’Azienda riferisce al riguardo che i crediti per versamenti a patrimonio netto hanno registrato un notevole incremento per effetto dell’assegnazione della quota del finanziamento ex art. 20 della legge n. 67/1988 e per l’assegnazione dei fondi di cui al decreto-legge n. 34/2020.

Si precisa inoltre che il credito residuo di oltre 92 milioni è stato riscosso nel 2022.

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

A fronte di una significativa riduzione dei crediti di parte corrente si riscontra un deciso incremento dei crediti per versamenti a patrimonio netto.

Oltre a quelli maturati nel corso dell’esercizio, pari a 136.173.932, e riferibili alle fonti di finanziamento indicate nelle controdeduzioni, rimane considerevole l’ammontare dei crediti della stessa natura risalenti agli esercizi pregressi e, in particolare, anteriori al quinquennio, pari a 78.749.512.

Come già segnalato l’eccessiva presenza nel bilancio delle aziende di crediti per versamenti a patrimonio netto vetusti, costituisce un evidente sintomo di ritardi nell’esecuzione degli investimenti finanziati o della loro rendicontazione che richiedono la predisposizione di valide procedure di programmazione e di controllo, tanto più necessarie laddove l’Azienda sia stata costretta ad anticipare per cassa le risorse necessarie all’avvio dei lavori. Senza contare che questi ritardi, oltre a produrre

una inutile immobilizzazione delle risorse stanziare, rischiano di far lievitare i costi delle opere o, ancora peggio, di vederle completate in un contesto di esigenze socio-sanitarie differenti rispetto a quelle iniziali

Ciò detto, la Sezione, rilevata la riduzione dei crediti di parte corrente a conferma di una migliorata programmazione delle erogazioni regionali sul FSR, prende atto della riscossione dei crediti pregressi per versamento a patrimonio netto nel corso del 2022, come comunicato con la memoria trasmessa e raccomanda all'Azienda di proseguire nella solerte definizione dei rapporti finanziari con la Regione anche attraverso una tempestiva rendicontazione dei progetti o dei lavori finanziati.

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

#### **4. Indebitamento.**

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

**4.1.** Nell'esercizio 2020 l'Azienda, come attestato dai dati del bilancio, ha sostenuto costi per il rimborso dei contratti di finanziamento in essere (c.d. "servizio del debito") per 18.352.229 (di cui 15.203.457,13 di quota capitale e 3.148.772,41 di quota interessi), con un incremento di 2.050.852 (+12,58%) rispetto al valore del precedente esercizio.

Il costo del servizio del debito, considerati anche gli oneri delle operazioni di project financing (stimati in 9.641.214) si attesta a 27.993.443, con un'incidenza sulle entrate proprie del 13,23 per cento che arriva a lambire il limite di legge del 15 per cento.

L'evoluzione dei costi per il servizio del debito sotto esposta che ne conferma il progressivo e costante incremento nel tempo.

	2016	2017	2018	2019	2020
Costo servizio del debito	7.088.848	8.870.023	10.655.837	16.301.377	18.352.229
Oneri project financing		9.404.754	9.161.329	9.326.416	9.641.214
Costi totali	7.088.848	18.274.777	19.817.166	25.627.793	27.993.443
Incidenza entrate proprie	3,37%	8,16%	9,28%	11,21%	13,23%

**4.2.** L’Azienda riferisce al riguardo che l’incremento degli oneri per il servizio del debito è dovuto in particolare ad un nuovo mutuo contratto a fine 2019, con ammortamento avviato nel 2020.

Si precisa quindi che il ricorso all’indebitamento, a fronte di carenze di risorse per gli investimenti, appare necessario per garantire la prestazione dei LEA che non può prescindere da adeguati interventi che consentano quantomeno il mantenimento del patrimonio edilizio e il rinnovamento di quello tecnologico, soggetti ad usura e obsolescenza.

**4.3.** La Sezione, preso atto di quanto riferito, accerta il significativo e persistente incremento dell’indebitamento a carico dell’Azienda, conseguente alla contrazione di nuovi mutui intervenuta nell’esercizio.

A prescindere dal rispetto del limite di legge, inevitabilmente condizionato dalla dinamica delle “entrate proprie” cui è commisurato, gli elevati oneri derivanti dall’indebitamento rischiano di divenire insostenibili con l’ordinario livello di finanziamento.

Quanto già rammentato all’Azienda ed alla Regione nelle deliberazioni emesse in sede di controllo sui bilanci dei precedenti esercizi dove era stata richiesta la persistente verifica della sostenibilità dei costi in parola, deve essere confermato, a maggior ragione, in un contesto quale quello attuale in cui l’equilibrio di bilancio dell’Azienda stessa, che già risultava precario, risente pesantemente dei maggiori costi determinati dalla pandemia.

Ciononostante nel 2021, a dispetto di una situazione ancora più compromessa, l’Azienda è stata autorizzata alla stipulazione di un nuovo mutuo del valore di 44 milioni con conseguente aggravio del servizio del debito.

La Sezione osserva al riguardo che la verifica di sostenibilità del servizio del debito, come di ogni altro costo permanente, deve basarsi, come già evidenziato, su un giudizio riferito alla specifica situazione economico-finanziaria dell’Azienda, a prescindere dall’eventuale avvenuto rispetto dei limiti fissati in materia dalle leggi

nazionali e dall'altrettanto eventuale residua capacità di indebitamento che potrà esplicarsi solo in presenza di sufficienti ricavi a copertura.

Si ribadisce pertanto la necessità, sin qui disattesa, di una preventiva valutazione che attesti la possibilità di contenere i maggiori oneri derivanti dai contratti di finanziamento entro i limiti di disponibilità del finanziamento ordinario senza pregiudicare la destinazione esclusiva del FSR alla prestazione dei livelli essenziali di assistenza.

## 5. 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.*

5.1. Il bilancio di esercizio 2020 dell'Azienda USL Toscana Centro è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 1819 del 24 novembre 2021 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 822 del 18 luglio 2022, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 30 aprile e al 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento (art. 31, comma 1, e art. 32, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, comma 3, della legge regionale n. 40/2005) e straordinariamente differiti per il 2021 al 30 giugno e al 31 luglio, dall'art. 11-quater, comma 5 e comma 6 lett. a) e b) del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, in considerazione della situazione di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Adozione Azienda</b>	18/01/18	16/11/18	28/02/20	24/12/20	24/11/21
<b>Termine</b>	30/04/17	30/04/18	30/04/19	<b>30/06/20</b>	<b>30/06/21</b>
<b>Ritardo gg</b>	263	200	304	177	147

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Approvazione Regione</b>	17/05/18	23/03/19	27/07/20	26/04/21	18/07/22
<b>Termine</b>	31/05/17	31/05/18	31/05/19	<b>31/07/20</b>	<b>31/07/21</b>
<b>Ritardo gg.</b>	351	296	423	269	<b>413</b>

5.2. L'Azienda, anche con riferimento all'adozione dei provvedimenti necessari per superare questa criticità richiesti con le precedenti pronunce di questa Sezione, rinvia

a quanto già comunicato con le note istruttorie e le controdeduzioni tramesse in occasione dei precedenti cicli di controllo.

Si evidenziava al riguardo che con l'utilizzo di un sistema di contabilità centralizzato sono stati in parte ridotti i tempi delle operazioni di preconsuntivo, ancora condizionati dalle diverse prassi contabili delle strutture preesistenti all'accorpamento, senza giungere tuttavia al rispetto del termine di legge per l'adozione del bilancio che, in ogni caso, sconta il ritardo della Regione nella ripartizione dell'ultima quota del FSR.

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

A dispetto dei provvedimenti adottati l'irregolarità riscontrata continua a persistere, ulteriormente condizionata nell'esercizio in esame dalle obiettive difficoltà di carattere organizzativo e gestionale determinate dalla pandemia che hanno inciso sia sui tempi di chiusura contabile da parte dell'Azienda sia sui tempi di assegnazione della quota finale del FSR da parte della Regione.

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

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

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

Si viene continuamente a creare in questo modo una sovrapposizione tra la gestione di competenza e la gestione dei residui che, come più volte osservato, non consente di

verificare dal bilancio regionale l'effettiva destinazione del FSR di ciascun esercizio e la misura dei pagamenti effettuati e da effettuare sullo stesso.

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

## **6. 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.*

**6.1.** Il bilancio economico di previsione 2020 (e pluriennale 2020-2022) dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 1002 del 27 agosto 2020 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1615 del 21 dicembre 2020, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 15 novembre e al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento (art. 32, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, commi 1 e 2, della legge regionale n. 40/2005).

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

	2017	2018	2019	2020
<b>Adozione Azienda</b>	31/07/17	22/02/18	15/01/19	27/08/2020
<b>Termine</b>	15/11/16	15/11/17	15/11/18	15/11/2019
<b>Ritardo gg.</b>	258	99	61	289
	2017	2018	2019	2020
<b>Approvazione Regione</b>	29/05/18	29/05/18	15/07/19	21/12/2020
<b>Termine</b>	31/12/16	31/12/17	31/12/18	31/12/2019
<b>Ritardo gg.</b>	514	149	196	356

**6.2.** L'Azienda, anche con riferimento all'adozione dei provvedimenti necessari per superare questa criticità richiesti con le precedenti pronunce di questa Sezione, rinvia a quanto già comunicato con le note istruttorie e le controdeduzioni tramesse in occasione dei precedenti cicli di controllo.

Si evidenziava al riguardo l'impegno dell'Azienda a ridurre i tempi di adozione del bilancio economico di previsione rispetto alla data di invio delle linee guida regionali indispensabili per la redazione dell'atto.

**6.3.** La Sezione accerta la tardiva adozione e la tardiva approvazione del bilancio economico di previsione 2020 dell'Azienda.

Si rileva in particolare che la progressiva riduzione dei tempi di adozione riscontrata sino al 2019 si è interrotta nel 2020 segnando 289 giorni di ritardo rispetto ai termini di legge.

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

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

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

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

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

## **V. GESTIONE 2021.**

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

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

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

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

Ci si limita a rilevare in questa sede le perdite che da 28 passano ad oltre 43 milioni, interamente assorbite, secondo la rilevazione dell'Azienda, dalla componente Covid che segna un passivo di oltre 108 milioni.

Si osserva al riguardo che i contributi in conto esercizio, pur non riportando alcuna iscrizione sotto il codice COV, registrano tuttavia un incremento di oltre 85 milioni sul dato del 2020 e di oltre 241 su quello del 2019, verosimilmente per effetto del maggiore finanziamento del FSN disposto per fronteggiare la recrudescenza della pandemia nel 2021.

In ogni caso i ricavi non risultano sufficienti a coprire i maggiori oneri della gestione connotata da un diffuso aumento di tutti i costi e, in particolare, dei costi per i servizi, con oltre 115 milioni sul dato del 2020 e, in maniera ancora più marcata dei costi per il personale dove si evidenzia una ulteriore impennata di 24 milioni sul valore del 2020 e di quasi 63 milioni su quello del 2019 (+8,56%).

Anche nel 2021 sono state effettuate assunzioni a tempo indeterminato ed è stato contratto un nuovo mutuo per il finanziamento di spese di investimento che, senza una preventiva quantificazione degli oneri e una verifica dello loro permanente sostenibilità, potrebbero compromettere ulteriormente e in maniera strutturale il già fragile equilibrio economico dell'Azienda.

	2019	2020	COV	2021	COV
<b>Contributi in conto esercizio</b>	<b>2.715.066.460</b>	<b>2.871.698.537</b>	<b>101.432.690</b>	<b>2.956.534.268</b>	<b>75.492.365</b>
<i>per quota FSR indistinto</i>	2.669.313.516	2.748.940.625	69.625.440	2.824.290.280	54.688.269
<i>per quota FSR vincolato</i>	26.737.302	60.350.781		30.845.554	
<i>contributi c/esercizio extrafondo</i>	17.986.701	61.073.260	31.807.250	100.808.245	20.804.096
<i>contributi in c/esercizio per ricerca</i>	50.033	414.873		17.920	
<i>contributi in c/esercizio da privati</i>	978.908	918.998		572.269	
<b>Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti</b>	<b>-4.021.755</b>	<b>-1.903.393</b>		<b>-352.262</b>	
<b>Utilizzo fondi per quote inutilizzate</b>	<b>18.822.908</b>	<b>8.031.795</b>		<b>14.728.789</b>	<b>8.085.780</b>
<b>Ricavi per prestazioni sanitarie</b>	<b>138.374.659</b>	<b>117.632.898</b>		<b>108.909.683</b>	
<i>erogate da soggetti pubblici</i>	72.540.424	64.133.240		64.187.457	
<i>mobilità attiva</i>	37.187.848	31.418.443		16.496.672	
<i>erogate a privati</i>	8.985.375	7.749.963		9.154.294	
<i>erogate in regime di intramoenia</i>	19.661.012	14.331.252		19.071.260	
<b>Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)</b>	<b>53.638.512</b>	<b>37.740.078</b>		<b>80.926.383</b>	
<b>Concorsi recuperi rimborsi</b>	<b>43.565.968</b>	<b>28.783.546</b>		<b>34.441.687</b>	<b>-10.025.000</b>
<b>Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio</b>	<b>35.733.394</b>	<b>62.277.263</b>		<b>38.095.735</b>	
<b>Altri ricavi e proventi</b>	<b>22.377.029</b>	<b>9.574.775</b>		<b>10.631.556</b>	
<b>TOTALE VALORE PRODUZIONE</b>	<b>3.023.557.175</b>	<b>3.133.835.499</b>	<b>101.432.690</b>	<b>3.243.915.839</b>	<b>73.553.145</b>
<b>Acquisti di beni</b>	<b>432.213.844</b>	<b>500.053.823</b>	<b>48.117.880</b>	<b>499.502.660</b>	<b>30.675.593</b>
<i>sanitari</i>	424.861.468	490.014.171	47.711.798	490.851.684	30.591.786
<i>non sanitari</i>	7.352.376	10.039.652	406.082	8.650.976	83.807
<b>Acquisto di servizi</b>	<b>1.614.925.337</b>	<b>1.608.672.413</b>	<b>47.006.066</b>	<b>1.723.792.622</b>	<b>95.133.023</b>
<i>sanitari</i>	1.491.602.527	1.472.635.943	41.374.614	1.534.543.729	62.066.061
<i>non sanitari</i>	123.322.810	136.036.470	5.631.452	189.248.893	33.066.962
<b>Manutenzione e riparazione</b>	<b>30.918.162</b>	<b>33.835.153</b>	<b>13.834</b>	<b>39.179.366</b>	<b>1.112.647</b>
<b>Godimento di beni di terzi</b>	<b>66.851.197</b>	<b>69.712.571</b>	<b>106.212</b>	<b>37.005.088</b>	<b>2.366.682</b>
<b>Costo del personale</b>	<b>734.102.359</b>	<b>772.813.304</b>	<b>28.565.601</b>	<b>796.953.778</b>	<b>48.213.207</b>
<b>IRAP Personale</b>	<b>48.587.500</b>	<b>53.552.867</b>	<b>1.928.736</b>	<b>54.802.793</b>	<b>4.670.605</b>
<b>Accantonamenti dell'esercizio</b>	<b>14.744.857</b>	<b>12.129.468</b>		<b>15.551.855</b>	<b>54.175</b>
<b>Oneri diversi della gestione</b>	<b>57.755.813</b>	<b>60.441.782</b>		<b>61.514.816</b>	
<b>Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti</b>					
<b>Variazione delle rimanenze</b>	<b>-2.842.329</b>	<b>-10.529.556</b>		<b>2.303.792</b>	
<b>Ammortamenti</b>	<b>23.475.253</b>	<b>29.675.701</b>	<b>8.143.121</b>	<b>51.753.370</b>	
<b>TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE</b>	<b>3.020.731.993</b>	<b>3.130.357.526</b>	<b>133.881.450</b>	<b>3.282.360.140</b>	<b>182.225.932</b>
<b>DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE</b>	<b>2.825.182</b>	<b>3.477.973</b>	<b>-32.448.760</b>	<b>-38.444.301</b>	<b>-108.672.787</b>
<b>TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI</b>	<b>-3.495.132</b>	<b>-3.320.156</b>		<b>-7.073.625</b>	
<b>TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI</b>	<b>-6.211.674</b>	<b>-24.983.678</b>	<b>119.303</b>	<b>4.922.283</b>	
<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE</b>	<b>-6.881.624</b>	<b>-24.825.861</b>	<b>-32.329.457</b>	<b>-40.595.643</b>	<b>-108.672.787</b>
<b>TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)</b>	<b>3.388.841</b>	<b>3.283.867</b>		<b>2.640.155</b>	
<b>UTILE (PERDITA)</b>	<b>-10.270.465</b>	<b>-28.109.728</b>	<b>-32.329.457</b>	<b>-43.235.798</b>	<b>-108.672.787</b>

I dati esaminati, quantunque ancora provvisori, confermano che l'effetto della pandemia sulla gestione dell'Azienda, già riscontrato nell'esercizio 2020, si è manifestato in maniera ancora più negativa nel 2021, trascinando al rialzo diverse voci di costo, alcune delle quali suscettibili di divenire strutturali e gravare sui bilanci aziendali nei futuri esercizi.

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

Tutto ciò premesso e considerato

#### **P.Q.M.**

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

#### **ACCERTA**

la presenza, nei termini indicati in motivazione, dei seguenti profili di criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria dell'Azienda USL Toscana Centro che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale:

- le assunzioni a tempo indeterminato effettuate con l'impiego di risorse straordinarie senza verifica della sostenibilità dei costi a regime, con conseguenti ricadute sui futuri equilibri di bilancio;
- l'incremento solo parziale dei posti letto di terapia intensiva nelle strutture dell'Azienda al 31 dicembre 2020 rispetto all'obiettivo fissato dal Piano regionale di riordino della rete ospedaliera;
- la perdita di 28.109.724 registrata alla chiusura dell'esercizio 2020;
- il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria;
- il significativo ammontare di crediti verso la Regione per versamenti a patrimonio netto risalenti ad esercizi pregressi;
- l'incremento dei costi dell'indebitamento;
- la ritardata adozione del bilancio di esercizio;
- la ritardata adozione del bilancio economico di previsione.

## CHIEDE

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

- fornire un'analisi dettagliata dell'andamento degli oneri per il personale correlato alle specifiche esigenze assunzionali che, tenuto conto della programmazione generale dei ricavi e dei costi per i prossimi esercizi, consenta di attestarne la piena sostenibilità ai fini del mantenimento dell'equilibrio di bilancio, assicurando al contempo la prestazione dei livelli essenziali di assistenza;
- procedere alla programmazione dei lavori che, con il superamento delle problematiche dovute all'emergenza sanitaria, consentano di realizzare l'incremento dei posti letto in terapia intensiva previsto dal Piano regionale di riordino della rete ospedaliera.
- ripristinare l'equilibrio economico della gestione, attraverso una attenta programmazione dei costi nel quadro delle risorse disponibili con il finanziamento ordinario;
- 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 definizione dei rapporti creditorî con la Regione attraverso una sollecita rendicontazione dei lavori eseguiti e dei progetti finanziati;
- verificare la sostenibilità dei costi di indebitamento nei limiti assicurati dalle fonti ordinarie di finanziamento dell'Azienda, senza che siano sottratte risorse del FSR dalla destinazione esclusiva di prestazione dei livelli essenziali di assistenza;
- superare tutte le rimanenti problematiche di carattere organizzativo che concorrono ai ritardi nell'approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

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

- superare la prassi di ripartire la quota finale del FSR dopo la chiusura dell'esercizio in ragione delle esigenze di finanziamento che emergono dai preconsuntivi delle aziende;

- ripartire le risorse delle SSR in base ad una preventiva programmazione elaborata sulla base dei costi delle aziende;
- erogare tempestivamente le risorse assegnate per il ripiano delle perdite;
- provvedere ad adeguati trasferimenti di cassa che evitano il sottofinanziamento delle aziende e il ricorso alle anticipazioni di tesoreria;
- modulare l'assunzione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti delle aziende in base ad una attendibile pianificazione dei lavori che eviti l'eccessiva formazione di crediti in favore delle aziende stesse e l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale;
- verificare preventivamente la sostenibilità dei mutui o delle altre forme di finanziamento autorizzate alle aziende nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario;
- provvedere ad una più sollecita approvazione dei bilanci di esercizio e dei bilanci preventivi delle aziende.

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

#### DISPONE

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

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

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Il magistrato relatore  
Paolo Bertozzi  
(firmato digitalmente)

Il Presidente  
Maria Annunziata Rucireta  
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 3 maggio 2023.

Il funzionario incaricato  
Claudio Felli  
(firmato digitalmente)