

Deliberazione n. 27/2024/PRSS

**CORTE DEI CONTI****SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA**

composta dai magistrati:

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

Nell'adunanza pubblica del 15 marzo 2024:

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

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

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

visto l'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

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

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

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

viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 12/SEZAUT/2022/INPR e n. 14/SEZAUT/2023/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la relazione dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sui bilanci di esercizio del 2021 e del 2022;

Esaminate le relazioni sui bilanci di esercizio 2021 e 2022 dell'Azienda **USL Toscana Centro** trasmessa dal Collegio sindacale;

vista la relazione di deferimento del Magistrato istruttore;

esaminate le controdeduzioni trasmesse dall'Azienda;

esaminate le considerazioni trasmesse dalla Regione;

udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

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

PREMESSO IN FATTO

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

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

L'Azienda, con la nota n. 15552 del 5 marzo 2024, ha inviato una memoria con controdeduzioni e precisazioni in ordine alle specifiche criticità rilevate nella gestione degli esercizi 2021 e 2022.

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

Sono intervenuti in adunanza in rappresentanza dell'Azienda, la dott.ssa Valeria Favata, Direttore Amministrativo; la dott.ssa Arianna Tognini, Direttore Dipartimento Risorse Umane; la dott.ssa Eleonora Pavone, Direttore Dipartimento del Farmaco; la dott.ssa Romina Cardarelli Tozzi, Direttore Area Amministrazione, Bilancio e Finanza.

In rappresentanza dell'Amministrazione regionale è intervenuto il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore Bilanci e monitoraggi economici del SSR della Direzione Generale Sanità, welfare e coesione sociale.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

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

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

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

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

In base al successivo comma 7, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino *“squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno”*, consegue l’obbligo per le amministrazioni interessate *“di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento”*. Nel caso in cui la Regione *“non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*, precetto normativo che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, va limitato ai programmi di spesa presenti nei soli bilanci delle aziende sanitarie e ospedaliere.

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

Le leggi n. 266/2005 e n. 213/2012, come ha precisato la Corte costituzionale (per tutte, sentenze n. 60/2013 e n. 40/2014), hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale, funzionali a prevenire rischi per gli equilibri di bilancio.

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

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

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

II. LA GESTIONE DELL'AZIENDA NEGLI ESERCIZI 2021 E 2022.

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

I ricavi della gestione caratteristica, pari a 3.243,91 milioni nel 2021, già in aumento sul valore del 2020 (+3,51%), registrano un ulteriore incremento nel 2022 (+1,54%), attestandosi a 3.293,87 milioni.

Evidente è la crescita dei contributi in conto esercizio provenienti dalla ripartizione del Fondo sanitario regionale e, in particolare, della quota del Fondo sanitario indistinto, passato da 2.748,94 milioni nel 2020, a 2.824,29 milioni nel 2021 e a 2.891,54 milioni nel 2022.

L'incremento, rilevabile sia pure per valori non progressivi anche per il Fondo sanitario vincolato e per i Contributi extrafondo, risulta almeno in parte determinato dalle risorse per il contrasto alla pandemia (c.d. "fondi Covid") ricomprese nel finanziamento pubblico del Servizio sanitario prevalentemente negli anni 2020 e 2021 e da altre risorse straordinarie assegnate all'Azienda nel 2022.

I ricavi da prestazioni sanitarie, di contro, proseguono l'andamento negativo già evidente nel 2020, registrando un valore di 108,91 milioni nel 2021 (-7,42%) e di 96,65 milioni 2022 (-11,25%), dato che risente del quasi dimezzamento delle entrate da mobilità extraregionale riferibili agli anni precedenti, caratterizzati da un inevitabile crollo delle prestazioni rese nei confronti di cittadini provenienti da altre Regioni.

Il decremento risulta ancora più marcato ove si considerino i valori al netto dei ricavi derivanti dall'attività libero professionale intramuraria che, viceversa, già nel 2021, con 19,07 milioni, si riportano su importi analoghi a quelli rilevati nel 2019.

Il ritardo dell'Azienda nel ripristinare i livelli di produzione dell'attività istituzionale dopo le difficoltà operative e organizzative provocate dalla crisi sanitaria da Covid-19 emerge indirettamente anche dall'andamento dei "ricavi da compartecipazione dei privati alla spesa delle prestazioni (ticket)" che, con 34,44 milioni nel 2021 e 35,15 milioni nel 2022, recuperano solo in parte dopo il crollo registrato nel 2020. Nonostante risulti condizionato anche dagli effetti dell'abolizione di talune tipologie di ticket disposto dalla

Regione con la deliberazione di giunta n. 1134/2020, il valore del 2022, inferiore del 19,3 per cento rispetto a quello del 2019, rimane indice di un minor numero di prestazioni sanitarie erogate in regime di diritto pubblico.

Dai “concorsi recuperi e rimborsi” sono derivati nel 2021 ricavi per 80,92 milioni che si riducono a 66,97 milioni nel 2022, registrando comunque un incremento percentuale rispetto ai valori degli esercizi precedenti (+77,46% sul 2020 e +24,86% sul 2019). L’incremento è determinato essenzialmente dai maggiori importi riconosciuti all’Azienda per il payback sui farmaci e, dal 2022, anche sui dispositivi medici. 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), pari a 3.282,36 milioni nel 2021 in aumento sul dato del 2020 (+4,86%), registrano un lievissimo incremento anche nel 2022 raggiungendo i 3.295,30 milioni (+0,39%). Valore quest’ultimo che rimane superiore di 274,57 milioni (+9,09%) rispetto a quello del 2019 in epoca precedente alla pandemia.

I costi per l’acquisto dei beni, riportati per 499,50 milioni nel 2021 e per 498,22 nel 2022, si mantengono sostanzialmente stabili nel biennio in esame per effetto delle diverse dinamiche dei costi per i beni sanitari in leggero aumento (+0,14%) e per i beni non sanitari in sensibile diminuzione (-22,54%).

Con 1.723,80 milioni nel 2021 e 1.744,65 milioni nel 2022, rilevante è la crescita dei costi per i servizi trascinati al rialzo dall’incremento registrato per i servizi non sanitari (+39,12% nel 2021 e +11,20% 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 7,36 milioni a 12,67 milioni (+72,09%) e i costi per le utenze di elettricità da 14,44 milioni a 42,26 milioni (+192,58%). 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, segnano un’ulteriore crescita nel 2021 con 796,95 milioni (+3,12%) per poi ridursi lievemente nel 2022, attestandosi a 789,07 milioni (-0,99%). Incide su questo ultimo dato anche la diversa contabilizzazione adottata nel 2022 per le prestazioni aggiuntive rese dal personale dipendente e iscritte tra i costi per “Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie”. In ogni caso l’importo supera di 54,96 milioni (+7,49%) 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 negativo di 38,44 milioni nel 2021 e di 1,43 milioni nel 2022.

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

Secondo la prassi riscontrata, 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 iscritte tra le sopravvenienze attive solo per la parte già compresa nell'accantonamento effettuato allo scopo nel bilancio della GSA; la parte che eccede tale accantonamento invece è ricompresa tra i contributi in conto esercizio derivanti dalla ripartizione del FSR, concorrendo in questo modo a migliorare il saldo della gestione ordinaria.

In particolare nel 2021, a fronte di sopravvenienze passive derivanti dalla gestione del rischio per 15,29 milioni, si riscontrano sopravvenienze attive per il minor importo di 6,73 milioni.

Nel 2022 sopravvenienze passive della medesima natura per 14,42 milioni non trovano invece alcuna copertura nei proventi della parte straordinaria. La mancata distribuzione delle risorse accantonate nel bilancio della GSA, e destinate a ristorare, almeno in parte, i costi dell'autoassicurazione, ha impedito infatti all'Azienda di iscrivere una sopravvenienza attiva nella gestione straordinaria su cui rimane l'intero onere dell'autoassicurazione, mentre la gestione caratteristica beneficia dei maggiori contributi riconosciuti dalla Regione a copertura della gestione diretta del rischio in sede di ripartizione del FSR.

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 dinamiche la gestione caratteristica denota una situazione di reiterato squilibrio dove i ricavi, nonostante le risorse aggiuntive quasi sempre di natura eccezionale, non sono in grado di contenere l'incremento dei costi, buona parte dei quali avente carattere strutturale.

Strutturali sono anche gli elevati 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 7,07 milioni nel 2021 e per 6,81 milioni nel 2022.

Torna invece positivo, dopo il biennio 2019-2020, il saldo della gestione straordinaria che vale 4,92 milioni nel 2021 e 0,23 milioni nel 2022. Si riscontra, in particolare, un significativo incremento delle sopravvenienze attive del 2021 (+79,49%) che neutralizzano le sopravvenienze passive comprensive degli esborsi per il rischio clinico che si mantengono viceversa su valori paragonabili a quelli degli esercizi precedenti. Particolarmente elevato è anche il livello registrato, sempre nel 2021, dalle insussistenze attive che con 16,53 milioni segnano un'impennata del 42,66 per cento.

Considerato anche l'importo di imposte e tasse (al netto dell'IRAP sul personale già compresa nei costi di produzione) il risultato di esercizio chiude con una perdita di 43,23 milioni nel 2021 che aggrava quella già realizzata nel 2020, e di 10,39 milioni nel 2022, con un recupero insufficiente tuttavia a riportare la gestione in equilibrio.

Conto economico 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
Contributi in conto esercizio	2.715.066.460	2.871.698.537	2.956.534.268	3.048.353.559
<i>per quota FSR indistinto</i>	2.669.313.516	2.748.940.625	2.824.290.280	2.891.542.897
<i>per quota FSR vincolato</i>	26.737.302	60.350.781	30.845.554	89.316.438
<i>contributi c/esercizio extrafondo</i>	17.986.701	61.073.260	100.808.245	66.549.764
<i>contributi in c/esercizio per ricerca</i>	50.033	414.873	17.920	134.333
<i>contributi in c/esercizio da privati</i>	978.908	918.998	572.269	810.127
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	-4.021.755	-1.903.393	-352.262	-2.150.285
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	18.822.908	8.031.795	14.728.789	3.744.004
Ricavi per prestazioni sanitarie	138.374.659	117.632.898	108.909.683	96.655.533
<i>erogate a soggetti pubblici</i>	72.540.424	64.133.240	64.187.457	59.672.508
<i>mobilità attiva</i>	37.187.848	31.418.443	16.496.672	8.894.492
<i>erogate a privati</i>	8.985.375	7.749.963	9.154.294	8.098.793
<i>erogate in regime di intramoenia</i>	19.661.012	14.331.252	19.071.260	19.989.740
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	43.565.968	28.783.546	34.441.687	35.158.823
Concorsi recuperi rimborsi	53.638.512	37.740.078	34.441.687	66.972.813
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	35.733.394	62.277.263	38.095.735	37.112.426
Altri ricavi e proventi	22.377.029	9.574.775	10.631.556	8.024.121
TOTALE VALORE PRODUZIONE	3.023.557.175	3.133.835.499	3.243.915.839	3.293.870.994
Acquisti di beni	432.213.844	500.053.823	499.502.660	498.218.763
<i>sanitari</i>	424.861.468	490.014.171	490.851.684	491.517.998
<i>non sanitari</i>	7.352.376	10.039.652	8.650.976	6.700.765
Acquisto di servizi	1.614.925.337	1.608.672.413	1.723.792.622	1.744.653.000
<i>sanitari</i>	1.491.602.527	1.472.635.943	1.534.543.729	1.534.215.679
<i>non sanitari</i>	123.322.810	136.036.470	189.248.893	210.437.321
<i>di cui riscaldamento</i>	8.883.362	8.764.692	7.361.864	12.668.786
<i>di cui elettricità</i>	18.297.468	16.120.936	14.443.547	42.259.344
Manutenzione e riparazione	30.918.162	33.835.153	39.179.366	41.001.549
Godimento di beni di terzi	66.851.197	69.712.571	37.005.088	39.946.696
Costo del personale	734.102.359	772.813.304	796.953.778	789.067.276
IRAP Personale	48.587.500	53.552.867	54.802.793	56.060.630
Accantonamenti dell'esercizio	23.475.253	29.675.701	51.753.370	41.215.909
Oneri diversi della gestione	14.744.857	12.129.468	15.551.855	15.269.582
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti				3.491.219
Variazione delle rimanenze	-2.842.329	-10.529.556	2.303.792	4.181.558
Ammortamenti	57.755.813	60.441.782	61.514.816	62.198.191
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	3.020.731.993	3.130.357.526	3.282.360.140	3.295.304.373
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	2.825.182	3.477.973	-38.444.301	-1.433.379
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	-3.495.132	-3.320.156	-7.073.625	-6.811.918
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	-6.211.674	-24.983.678	4.922.283	226.575
TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)	3.388.841	3.283.867	2.640.155	2.367.716
UTILE (PERDITA)	-10.270.465	-28.109.728	-43.235.798	-10.386.438

2. L'andamento dei costi Covid.

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

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

Questa evidenza è fornita, in primo luogo, dal modello CE COV-20, predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze e previsto come specifico allegato (allegato B) del bilancio di esercizio degli enti sanitari, che riporta accanto alle singole voci del Conto economico la parte riferibile alla "gestione Covid-19" registrata sotto il codice COV-20 (cc.dd. "ricavi Covid" e "costi Covid").

Nel dettare le regole di compilazione, le istruzioni ministeriali precisano che ciascun costo Covid deve essere registrato per un importo non superiore all'aumento del relativo costo totale rispetto al valore del 2019. Per la parte eccedente, infatti, il costo associato al Covid deve trovare copertura nel finanziamento ordinario con riferimento ai costi cessanti, ovverosia alle risorse rese disponibili dalla riduzione delle prestazioni ordinarie destinate a sopperire ai costi emergenti delle prestazioni eccezionali richieste per fronteggiare la pandemia.

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

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

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

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

Dal momento che i predetti dati, riportati per pari importo anche nella tabella al punto 1.1., parte terza, del questionario trasmesso dal Collegio sindacale, non superano il valore dell'incremento rispetto al 2019 e risultano quindi sostanzialmente assimilabili a quelli rilevati secondo i criteri del modello CE COV-20 si ritiene possano essere utilizzati in coerenza con questi ultimi per descrivere l'evoluzione dei costi Covid anche nel 2022. Per l'acquisto di beni sanitari nel 2021 si registrano costi Covid per 30,59 milioni, pari al 6,14 per cento del totale. L'importo, già in riduzione rispetto al valore del 2020 (-36,88%) si dimezza nel 2022, raggiungendo 14,91 milioni che costituiscono il 3,03 per cento dei costi totali.

Più che raddoppiati rispetto al 2020 risultano invece nel 2021 i costi Covid per l'acquisto dei servizi, con una significativa crescita riscontrabile sia per i servizi sanitari arrivati a 62,06 milioni (+50%), pari al 4,04 per cento del totale, sia per i servizi non sanitari registrati per 33,06 milioni (+487,18%), quasi un quinto dei costi totali.

Entrambi i valori si riducono invece nel 2022 attestandosi rispettivamente a 51,24 milioni (-17,44%) e a 14,01 milioni (-57,62%).

In costante e progressiva crescita sono i costi Covid per il personale dipendente passati dai 28,56 milioni del 2020, ai 48,21 milioni del 2021 (+68,78%) e ai 50,02 milioni del 2022 (+3,76%) dove rappresentano il 6,34 per cento dei costi totali.

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

Per effetto delle dinamiche sopra riportate l'incidenza dei costi Covid sul totale dei costi di produzione è del 5,50 per cento nel 2021 e scende al 4,15 per cento nel 2022.

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Reiterate perdite di esercizio. Squilibrio strutturale di bilancio.

Perdite per euro 43.235.798 alla chiusura dell'esercizio 2021 e perdite per euro 10.386.438 alla chiusura dell'esercizio 2022.

1.1. L'Azienda ha registrato perdite di esercizio per euro 43.235.798 milioni nel 2021 e per euro 10.386.438 nel 2022.

Come quelle del 2020, anche le perdite dei due esercizi successivi, sebbene condizionate nel loro ammontare dagli effetti della pandemia, confermano una situazione di sostanziale e persistente squilibrio nella gestione aziendale, già evidente negli anni precedenti e destinata a protrarsi in futuro in assenza di adeguate misure correttive.

Si espongono di seguito i risultati di esercizio realizzati nel periodo 2016-2022 unitamente alle perdite riportate dall'esercizio precedente (al netto dei contributi per il ripiano già liquidati dalla Regione), ai contributi per il ripiano iscritti nello Stato patrimoniale e alle perdite ancora da ripianare.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Utile/Perdite portate a nuovo	-31.075.079	-48.596.602	-24.355.050	-29.951.828	-33.858.567	- 35.380.296	- 47.785.569
Utile/Perdita esercizio	-17.719.828	4.880.287	-9.681.392	-10.270.465	-28.109.724	- 43.235.799	- 10.386.438
Contributi ripiano perdite		6.587.746		2.667.005	10.270.465	28.109.724	38.864.154
Perdite da coprire dopo contributi	-48.794.907	-37.128.569	-34.036.442	-38.907.003	-51.697.826	-50.511.371	-19.307.853

Con l'unica eccezione del 2017, l'Azienda ha sempre chiuso gli esercizi con pesanti perdite, la cui copertura è stata garantita dalla Regione mediante l'assegnazione di contributi di volta in volta più elevati.

Al 31 dicembre 2022 ammontano a euro 19.307.853 le perdite non ancora ripianate da riportare a nuovo, che comprendono quelle derivanti dal ricalcolo degli ammortamenti a seguito del passaggio al nuovo sistema contabile, tutt'ora oggetto di un programma di recupero pluriennale ai sensi dell'art. 18 della legge regionale 19/2019.

1.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, richiama i provvedimenti di ripiano disposti dalla Regione nel corso 2023 che hanno rideterminato le perdite da portare a nuovo al 31 dicembre a euro 4.567.141.

Il Direttore amministrativo, nell'intervento in adunanza, sottolinea l'impegno dell'Azienda nella definizione di procedure per una più efficiente gestione dei ricavi e dei costi, pur a fronte dell'intenso sforzo organizzativo richiesto dal rafforzamento del

sistema di sanità territoriale, finanziato con fondi del PNRR, ma che potrebbe comportare ulteriori oneri a carico dell'Azienda stessa.

La Regione, nella nota trasmessa alla Sezione, osserva al riguardo che le perdite d'esercizio delle singole aziende e dell'intero SSR a livello consolidato, che fino al 2019 erano di entità relativamente contenuta, con lo scoppio della pandemia hanno subito degli incrementi particolarmente significativi non solo in Toscana, ma in tutte le regioni con Servizi sanitari connotati da una netta prevalenza delle prestazioni erogate dalle strutture pubbliche e con una scarsa incidenza della mobilità passiva. Rimarca in tal senso che i Servizi sanitari delle regioni caratterizzate da un maggior ricorso alle strutture private accreditate, per effetto della contrazione delle prestazioni nel 2020 e nel 2021, hanno beneficiato di risparmi che hanno consentito di compensare i maggiori costi sostenuti per il contrasto alla pandemia; al contrario i Servizi sanitari, come quello della Toscana, in cui le prestazioni sono prevalentemente fornite dalle aziende pubbliche, a fronte della riduzione dell'attività ordinaria, hanno mantenuto un elevato livello di costi fissi cui si sono aggiunti gli ulteriori oneri richiesti dall'emergenza sanitaria, inclusi quelli derivanti dalle assunzioni di personale a tempo indeterminato.

La stessa Regione, dopo aver evidenziato una condizione di generale sottofinanziamento dell'intero Servizio sanitario nazionale, di cui il SSR toscano, tra gli altri, sta subendo le conseguenze, ricorda che con la legge regionale n. 48/2023 è stato disposto l'incremento dell'addizionale regionale IRPEF da cui sono attese maggiori entrate per circa 200 milioni annui da destinare proprio al riequilibrio dei conti del SSR, interessato contestualmente da altre azioni dirette al contenimento dei costi.

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

I dati riportati denotano l'esistenza di una situazione di squilibrio nella gestione, manifestatasi già all'avvio dell'attività dell'Azienda nel 2016 e che, dopo l'impatto della pandemia, 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 sul bilancio di 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 dei CE, risulta costantemente in aumento a prescindere dalla componente legata al Covid, nonché agli ingenti costi per l'acquisto dei servizi sanitari con speciale riferimento ai costi energetici che hanno registrato una decisa impennata nel 2022.

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

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

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

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

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

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

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

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

I costi sostenuti dall'Azienda per il personale dipendente (a tempo indeterminato e a tempo determinato) al netto dell'IRAP sono pari a euro 796.953.778 nel 2021 (+3,12%) e a euro 789.067.276 nel 2022 (-0,99%).

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.

Costo del personale dipendente		2019	2020	COV 2020	2021	COV 2021	Diff 2021-2020
Sanitario	T.I.	582.264.608	604.244.977	21.449.144	624.195.262	31.804.138	19.950.285
	T.D.	12.841.205	20.512.263	4.177.630	19.017.327	6.331.728	-1.494.936
Non sanitario	T.I.	131.104.940	139.483.759	2.927.564	145.527.741	9.940.359	6.043.982
	T.D.	7.891.606	8.572.305	11.263	8.213.448	136.982	-358.857
TOTALE	T.I.	713.369.548	743.728.736	24.376.708	769.723.003	41.744.497	25.994.267
	T.D.	20.732.811	29.084.568	4.188.893	27.230.775	6.468.710	-1.853.793
	TI+TD	734.102.359	772.813.304	28.565.601	796.953.778	48.213.207	24.140.474

I maggiori costi per il personale a tempo indeterminato che assorbono quasi il 90 per cento dei fondi Covid eccedono peraltro la previsione del Piano triennale per il fabbisogno del personale 2020-2022 redatto dall'Azienda nel mese di gennaio 2021,

sfuggendo dunque a qualunque programmazione che ne possa attestare la compatibilità economica.

Rispetto ai dati del predetto Piano, che per il 2021 prevedeva cessazioni per 18.570.106 (800 unità) e nuove assunzioni per euro 18.810.437 (836 unità) con un saldo positivo di 240.332, si sono verificate cessazioni per euro 24.546.331 (1.049 unità) e assunzioni per euro 26.635.689 (1.282 unità), con un saldo effettivo di 2.089.358 che supera di 1.849.026 quello programmato. L'Azienda quantifica poi in euro 11.662.881 i costi per le nuove assunzioni riferibili all'emergenza sanitaria (345 unità).

Ruolo	Costi			Unità		
	Sanitario	Non sanitario	Totale	Sanitario	Non sanitario	Totale
Consistenza al 31/12/2020	627.741.633	148.263.384	776.005.017	10.712	4032	14.744
Cessazioni 2021 da PTFP	13.596.003	4.974.103	18.570.106	549	251	800
Cessazioni effettive 2021	17.967.229	6.579.102	24.546.331	651	398	1.049
Assunzioni programmate 2021 da PTFP	13.037.153	5.773.285	18.810.437	535	301	836
di cui per stabilizzazioni	1.166.904	154.541	1.321.445	66	27	93
di cui per emergenza covid-19	8.739.558	2.235.715	10.975.273	236	83	319
Assunzioni effettive 2021	17.925.834	8.709.856	26.635.689	700	582	1.282
di cui per stabilizzazioni	1.196.267	137.992	1.334.259	46	14	60
di cui per emergenza covid-19	8.772.112	2.890.768	11.662.881	219	126	345

I costi per il personale dipendente risultano leggermente diminuiti nel 2022 dove si assestano a euro 789.067.276 (-0,99%). Essi risentono tuttavia da un lato della diversa contabilizzazione delle prestazioni in orario aggiuntivo della dirigenza del ruolo sanitario e del comparto, compresi da quest'anno tra i costi per "Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie" e dall'altro degli incrementi determinati dal rinnovo del contratto collettivo di comparto.

In questo contesto risultano ancora in lieve aumento, anche nel 2022, i costi per il personale a tempo indeterminato (+0,63%), ma va dato atto del saldo negativo tra assunzioni e cessazioni effettuate in corso di esercizio (-4.314.235) che si è rivelato migliore di quello previsto dal nuovo Piano triennale per il fabbisogno del personale 2022-2024 (1.384.381).

2.2. In sede di controdeduzioni l'Azienda precisa che il confronto tra i costi del personale sulle diverse annualità (2021-2020 e 2022-2021) deve avvenire al netto delle poste finanziate e derivanti dagli incrementi da rinnovi contrattuali al fine di comparare i costi effettivamente sostenuti per le assunzioni con valori omogenei, tanto che, senza

considerare queste poste, la differenza tra 2020 e 2021 si riduce a euro 10.314.754, mentre la differenza tra 2021 e 2022 risulta negativa per euro 15.359.502.

Sottolinea quindi la stessa Azienda come il saldo negativo tra assunzioni e cessazioni effettive del 2022, determinato anche dalle politiche di gestione del personale in atto, abbia comportato un risparmio di spesa rispetto alle previsioni del Piano 2022-2024. Si richiama al riguardo anche l'avvio di un percorso pluriennale per il riequilibrio del personale assunto nel biennio 2021-2022, concordato con la Regione, che ha visto il rispetto degli obiettivi economici fissati con risparmi prodotti già nel 2022 e altri attesi a partire dal 2024.

In relazione al rispetto dei limiti di legge stabiliti in materia dalle leggi nazionali di coordinamento della finanza pubblica, si richiama, infine, la nota del 12 gennaio 2024 con cui la Regione, sulla base di un parere fornito dal MEF-RGS, precisa che il limite previsto dall'art. 11 del d.l. n. 35/2019 è da riferire al SSR nel suo complesso e non alla singola azienda.

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

2.3. La Sezione, sulla base dei dati di bilancio sopra riportati, accerta che l'Azienda anche nel 2021 ha sostenuto maggiori costi per assunzioni di personale a tempo indeterminato finanziati prevalentemente con risorse straordinarie finalizzate al conferimento di incarichi temporanei, peraltro, in misura superiore rispetto a quelli previsti dalla revisione del Piano triennale del fabbisogno del personale 2020-2022, senza una preventiva verifica della sostenibilità dei relativi oneri a regime.

Si rinvia al riguardo alle considerazioni svolte nella pronuncia sul bilancio dell'esercizio 2020 (deliberazione n. 100/2023/PRSS).

La Sezione prende altresì atto della riduzione dei costi per il personale a tempo indeterminato intervenuta nel 2022 al netto dei maggiori oneri derivanti dal rinnovo del contratto collettivo nazionale, anche per effetto del saldo negativo del turn over attestato dal Piano triennale per il fabbisogno del personale.

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

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

Alla necessità di ridimensionamento delle dotazioni organiche fanno riferimento le linee guida per la redazione dei bilanci di previsione elaborate dalla Regione che, per il 2022, hanno richiesto alle aziende un obiettivo di contenimento dei costi del complesso delle risorse umane al valore del 2019 incrementato del 3,5 per cento. Tale obiettivo non risulta tuttavia conseguito e rimane molto distante dai costi registrati a chiusura dell'esercizio. Questa Sezione, con la citata pronuncia sul bilancio del 2020, aveva chiesto all'Azienda di fornire, anche con la cooperazione della Regione, un'analisi dettagliata dell'andamento degli oneri per il personale correlato alle specifiche esigenze assunzionali che, tenuto conto della programmazione generale dei ricavi e dei costi per i prossimi esercizi, consentisse di attestarne la piena sostenibilità in un contesto economico-finanziario in grado di mantenere l'equilibrio di bilancio e di assicurare la prestazione dei livelli essenziali di assistenza.

L'Azienda, dopo aver ribadito che i costi per il personale sostenuti nel 2020, al netto di quelli esclusi in quanto autorizzati dalla legislazione emergenziale, si sono mantenuti al di sotto del limite di legge, ha riferito al riguardo con la comunicazione delle misure correttive, di aver avviato, d'accordo con la Regione, un percorso pluriennale della durata di 5 anni finalizzato al riequilibrio delle posizioni lavorative maggiormente interessate dalle assunzioni effettuate nel biennio 2020-2021, evidenziando il conseguimento di importanti risparmi di spesa già nel 2022 destinati ad essere confermati anche nel 2023.

La Sezione osserva in questa sede che del piano per il riequilibrio del personale menzionato l'Azienda non ha fornito alcun riscontro documentale che consenta di valutarne l'attendibilità e di accertare l'effettiva realizzazione degli obiettivi prefissati nel quadro di una programmazione capace di coniugare la sostenibilità dei costi del

personale con l'esigenza di assicurare la presenza delle figure professionali indispensabili per garantire l'erogazione dei servizi essenziali.

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

3. Anticipazione di tesoreria e gestione dei pagamenti.

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

3.1. L'Azienda ha usufruito dell'anticipazione di tesoreria per 197 giorni nel 2021 e per 216 giorni nel 2022, maturando interessi passivi rispettivamente per euro 321.842 e per euro 428.215.

L'anticipazione non restituita a fine esercizio passa da euro 64.952.453 del 2021 a euro 66.587.166 del 2022.

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anticipazione utilizzata	177.384.355	186.244.131	197.603.547	98.027.783	109.112.245	192.394.334	148.187.324
Limite	230.106.117	227.320.475	242.645.581	242.747.230	242.747.230	255.836.004	264.194.000
Anticipazione non restituita	115.428.960	107.643.862	0	28.144.895	34.902.974	64.952.453	66.587.166
giorni utilizzo	354	331	314	124	142	197	216
Interessi	1.047.755	862.204	956.181	201.086	175.469	321.842	428.215

3.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, riferisce di aver fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, sempre nei limiti consentiti dalla legge, per rispettare i termini di pagamento dei fornitori.

La stessa Azienda precisa poi che, a decorrere dal secondo semestre del 2023, in considerazione dell'incremento dei tassi di interesse praticati, si sta definendo una nuova procedura per la programmazione dei pagamenti che consenta di rispettare i tempi, i termini di legge e le scadenze improrogabili, limitando al minimo l'utilizzo dell'anticipazione.

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

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

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

3.3. La Sezione accerta la persistente difficoltà dell’Azienda a disporre della liquidità sufficiente al pagamento dei debiti con la conseguente esigenza di ricorrere all’anticipazione di tesoreria che negli esercizi in esame risulta utilizzata per importi e per periodi più elevati, con il conseguente aggravio degli interessi passivi, passati da euro 175.469 del 2020 a euro 428.215 del 2022 (+144%).

L’ammontare crescente delle somme non restituite a fine esercizio costituisce poi un’ulteriore conferma della persistente crisi di liquidità dell’Azienda, già contestata dalla Sezione nei controlli sui precedenti bilanci quale sintomo di un grave squilibrio di cassa, in cui gli incassi realizzati, rappresentati quasi interamente dai trasferimenti regionali, non risultano sufficienti a far fronte ai pagamenti programmati.

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

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

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

Ciò detto, la Sezione prende favorevolmente atto che, pur in un contesto caratterizzato dall’incremento dei debiti commerciali, è proseguita la progressiva riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori attestato dall’indice di tempestività sceso a -18 giorni nel 2022, ma deve ugualmente rinnovare l’invito, già formulato con le precedenti pronunce, 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.

4. Rapporti finanziari tra Azienda e Regione.

Significativo ammontare di crediti verso la Regione risultanti dallo stato patrimoniale.

4.1. I crediti di parte corrente dell'Azienda nei confronti della Regione, dopo la significativa riduzione registrata nel 2020, riprendono a crescere attestandosi a euro 914.607.705 nel 2021 e a euro 979.337.724 nel 2022-

Rimane elevato anche l'ammontare dei crediti per versamenti al patrimonio netto, pari a euro 247.954.666 nel 2021 e a euro 235.375.883 nel 2022.

Si espone di seguito l'andamento dei crediti dell'Azienda verso la Regione nel periodo 2018-2022, a conferma del significativo incremento registrato negli esercizi in esame.

	2018	2019	2020	2021	2022
Crediti di parte corrente	835.561.254	836.012.696	765.396.153	914.607.705	979.337.724
Crediti versamenti patrimonio	87.691.896	96.278.984	228.287.243	247.954.666	235.375.883

4.2. Con la nota di controdeduzioni trasmessa, l'Azienda fornisce l'elenco dei numerosi finanziamenti statali e regionali di cui è stata beneficiaria nel biennio 2020-2021, molti dei quali non immediatamente impiegabili in attesa di provvedimenti propedeutici.

Si rappresenta inoltre che nel corso degli anni 2022 e 2023 sono stati rendicontati finanziamenti assegnati negli anni precedenti per un ammontare, rispettivamente, di euro 33.162.492 e di euro 15.109.647.

L'Azienda precisa infine che tra i crediti pregressi 2022 è conteggiato anche l'acconto per il ripiano delle perdite del 2021, ammontante a euro 38.864.153, liquidato dalla Regione. La Regione, nella nota trasmessa per l'adunanza, evidenzia invece al riguardo che all'incremento dei crediti di parte corrente ha contribuito anche l'assegnazione all'Azienda di contributi economici contabilizzati nel bilancio regionale del successivo esercizio finanziario.

4.3. La Sezione rileva la persistenza di un elevato ammontare di crediti dell'Azienda nei confronti della Regione, con un significativo incremento registrato negli esercizi in esame che interessa sia i crediti di parte corrente sia i crediti per versamento a patrimonio netto. Le irrisolte problematiche tecniche del sistema di contabilità non consentono peraltro di ricavare dai dati di bilancio l'esatto importo dei crediti per anno di formazione, con la conseguente impossibilità di dare evidenza contabile alle posizioni più risalenti nel tempo che richiederebbero una pronta definizione.

Nel prendere atto di quanto dichiarato in sede di controdeduzioni, si richiama la Regione ad una sollecita erogazione delle quote del FSR ripartito tra le aziende, limitando in questo modo l'accumulo di crediti di parte corrente riferibili ad esercizi pregressi.

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

In questo senso si rinnova l'invito alla Regione a modulare i finanziamenti degli investimenti delle aziende, specie se derivanti dall'assunzione di mutui, 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.

5. Indebitamento.

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

5.1. I costi sostenuti dall'Azienda per il rimborso dei contratti di finanziamento (c.d. servizio del debito) sono pari a euro 20.518.842 nel 2021 e a euro 2.846.969 nel 2022, con un incremento dovuto alla stipulazione di un nuovo mutuo di 44 milioni autorizzato dalla Regione.

Considerati anche gli oneri delle operazioni di project financing i costi del servizio del debito si attestano a euro 29.566.850 nel 2021 e a euro 31.592.211 nel 2022, con un'incidenza sulle entrate proprie rispettivamente del 10,18 per cento e del 13,86 per cento, prossimo al limite del 15 per cento stabilito dall'art. 2, comma 2-sexies, lett. g) del d.lgs. n. 502/1992.

L'evoluzione dei costi per il servizio del debito sotto esposta ne conferma il progressivo incremento per effetto della continua contrazione di mutui.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Costo servizio del debito	7.088.848	8.870.023	10.655.837	16.301.377	18.352.229	20.518.842	22.846.969
Oneri project financing		9.404.754	9.161.329	9.326.416	9.641.214	9.048.008	8.745.242
Costi totali	7.088.848	18.274.777	19.817.166	25.627.793	27.993.443	29.566.850	31.592.211
Incidenza entrate proprie	3,37%	8,16%	9,28%	11,21%	13,23%	10,18	13,86

5.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, ribadisce che per riuscire ad assicurare l'erogazione dei LEA non si può prescindere dalla realizzazione di adeguati investimenti che consentano, quanto meno, il mantenimento del patrimonio edilizio ed il rinnovamento di quello tecnologico, entrambi soggetti ad usura ed obsolescenza.

La stessa Azienda sottolinea di avere sempre rispettato il limite del 15 per cento sulle entrate proprie e che la Regione Toscana, con la delibera di autorizzazione, ha garantito che l'ammontare degli oneri annui, nonché gli ammortamenti derivanti dagli investimenti finanziati con predetto mutuo, sarebbero stati uno dei parametri per la quantificazione della quota di FSR indistinto da assegnare.

5.3. La Sezione accerta il significativo e persistente incremento dell'indebitamento a carico dell'Azienda, conseguente alla contrazione di un nuovo mutuo.

Si deve rilevare che a prescindere da ogni considerazione sul rispetto del limite di legge, influenzato dall'altalenante andamento delle entrate proprie, l'elevato ammontare di tali costi continua a gravare il bilancio di oneri in progressiva crescita che rischiano di divenire insostenibili, compromettendone in maniera definitiva e strutturale il già precario equilibrio.

Ciononostante, l'Azienda, anche nel 2021, in un contesto economico pesantemente condizionato dagli effetti della pandemia, ha ritenuto di poter contrarre un nuovo mutuo sulla base di una valutazione riferita esclusivamente alla residua capacità di indebitamento consentita dalla legge e data, come detto, dal rapporto tra i costi del servizio del debito esistenti e i ricavi rappresentati da entrate proprie sempre mutevoli. Tale valutazione ha potuto peraltro beneficiare del margine accresciuto a seguito dello scomputo dagli oneri dell'indebitamento dei costi sostenuti per il contratto di project financing relativo all'ospedale di Empoli di cui questa Sezione, con la deliberazione n. 71/2022, ha ammesso la contabilizzazione "off-balance".

La Sezione osserva al riguardo che la verifica di sostenibilità del servizio del debito, come di ogni altro costo permanente, deve basarsi, come già evidenziato nelle pronunce relative ai precedenti esercizi, su un giudizio che, con riferimento alla specifica condizione economico-finanziaria dell'Azienda, attesti la permanente disponibilità di risorse in grado di assicurarne la copertura, e questo anche quando risulti rispettato il limite di legge.

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

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

6. Limiti di spesa. Acquisto dei farmaci dei dispositivi medici.

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

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

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

6.1.1. L'Azienda ha sostenuto costi per l'acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti, ex spesa farmaceutica ospedaliera) per 307.717.397 nel 2021 (-0,41%) e per 312.574.456 nel 2022 (+1,58%).

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 rispetto al valore del 2021 ridotto del 4,77 per cento.

In ogni caso l'evoluzione degli importi nel periodo 2016-2022 riportati nella seguente tabella dimostra che a partire dal 2017, i costi per gli acquisti diretti, anche al netto della componente legata alle esigenze di contrasto alla pandemia (c.d. costi Covid), sono sempre aumentati nel tempo, con il valore del 2022 che supera di oltre 41 milioni quello del 2017 (+15,38%).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Costi farmaci	271.638.209	270.910.000	263.373.283	276.752.099	308.995.823	307.717.397	312.574.456
di cui Covid					5.584.771	4.040.894	1.102.004
Obiettivo	249.679.000	-	260.633.750	243.882.823	275.368.338	276.752.099	293.039.277
Differenza	21.959.209		2.739.533	32.869.276	33.627.485	30.965.298	19.535.179

6.1.2. La stessa Azienda ha sostenuto costi per l'acquisto di dispositivi medici per euro 143.162.822 nel 2021 (+11,73%) e per euro 143.090.123 nel 2022 (-0,05%).

L'obiettivo di contenimento fissato dalla Regione nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione degli enti del SSR, pur riferito ai costi sostenuti nel 2019 limitatamente ai dispositivi medici e ai dispositivi impiantabili (con esclusione quindi dei costi per i dispositivi diagnostici in vitro, inevitabilmente condizionati dalle esigenze di contrasto alla pandemia) non risulta conseguito in nessuno degli esercizi in esame. Anche in questo caso l'evoluzione degli importi nel periodo 2016-2022 riportati nella seguente tabella dimostra che i costi per gli acquisti di dispositivi medici sono sempre aumentati nel tempo, con il valore del 2022 che supera di oltre 22 milioni quello del 2016 (+18,19%); così come risultano in crescita, in particolare, i costi del triennio 2020-2022 al netto dei costi Covid.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Costi dispositivi	121.062.778	127.796.000	136.855.000	121.292.638	128.132.665	143.162.822	143.090.123
<i>di cui Covid</i>					21.492.464	15.853.460	12.195.717
Costi sottoposti limite 21 e 22						99.424.773	99.844.563
Obiettivo	107.670.640	111.470.455	-	115.093.160	121.292.638	91.763.815	91.763.815
Differenza	13.392.138	16.325.545	-	6.199.478	6.840.027	7.660.958	8.080.748

6.2. In sede di controdeduzioni l'Azienda riconosce il mancato conseguimento degli obiettivi di riduzione dei costi per gli acquisti diretti, motivando l'incremento per ciascuna componente di spesa legata all'andamento dei prezzi di determinati farmaci.

L'Azienda riconosce, parimenti, il mancato conseguimento degli obiettivi per gli acquisti dei dispositivi, imputandolo essenzialmente a due precise cause ravvisabili:

- nei maggiori costi per i dispositivi di monitoraggio del glucosio impiegati nell'assistenza integrativa domiciliare posti a carico del SSR dal maggio 2021;
- nei maggiori costi per materiale TNT per effetto della nuova gara regionale che prevede per le sale operatorie non più una gestione totale in service dei prodotti, ma l'acquisto a consumo degli stessi.

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

La Regione precisa inoltre che gli obiettivi di contenimento dei costi richiesti alle aziende, indicati nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione per importi difficilmente realizzabili, sono più realisticamente fissati dai verbali degli "incontri di

budget” tra la direzione regionale competente e le direzioni aziendali, che non sono tuttavia recepiti formalmente in atti ufficiali.

6.3. La Sezione, rilevato il superamento dei limiti di spesa per l’acquisto dei farmaci e dei dispositivi medici stabilito dalla legge per la Regione, accerta il superamento, in entrambi gli esercizi in esame, degli obiettivi di contenimento attribuiti all’Azienda dalla stessa Regione, in un contesto peraltro in cui i predetti costi hanno comunque registrato considerevoli incrementi rispetto al periodo precedente la pandemia.

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

Si tratta del resto di difficoltà ampiamente diffuse, posto che quasi nessuna delle regioni italiane riesce ad assicurare la riduzione dei costi nella misura richiesta dalla legge, come confermano i rapporti annuali sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti (cfr. ad esempio Sezioni Riunite, deliberazione n. SSRRCO/22/2023/RCFP).

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

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

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

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

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

Tali costi che, al netto delle poste escluse dal calcolo del limite, registrano euro 693.349.763 nel 2021 e euro 672.522.626 nel 2022 secondo i dati riportati nei questionari trasmessi dal Collegio sindacale, non garantiscono infatti in entrambi gli esercizi il conseguimento né dell'obiettivo fissato dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (costi del 2004 ridotti del 1,4%) né dell'obiettivo fissato dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (costi del 2018 aumentati del 5 per cento dell'incremento del FSR).

Si riporta l'andamento dei costi per il personale totale registrati dai bilanci aziendali nel periodo 2016-2022 in rapporto agli obiettivi di contenimento fissati dalla legge n. 191/2009.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Costo del personale (dati questionario)	769.896.826	764.535.104	778.561.748	796.735.302	842.710.924	863.729.746	875.825.573
Costo personale al netto poste escluse	655.864.373	650.161.825	635.324.743	637.965.918	680.574.103	693.349.763	672.522.626
Obiettivo (costi 2004-1,4%)	658.709.914	658.709.914	647.829.405	647.829.405	647.829.405	647.829.405	647.829.405
Differenza costo-obiettivo	-2.845.542	-8.548.090	-12.504.662	-9.863.487	32.744.698	45.520.358	24.693.221

7.2. In sede di controdeduzioni l'Azienda richiama la nota del 12 gennaio 2024 con cui la Regione, sulla base di un parere fornito dal MEF-RGS, precisa che il limite previsto dall'art. 11 del decreto-legge n. 35/2019 si riferisce al SSR nel suo complesso e non alla singola azienda.

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

Va rimarcato al riguardo che il parere reso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze richiamato nelle controdeduzioni conferma che, a differenza di quello stabilito dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 35/2019 riferibile al SSR a livello consolidato, il limite dei costi per il personale di cui all'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009 si applica ai singoli enti del SSR.

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

In ogni caso, a prescindere dal conseguimento dell'obiettivo di riduzione, anche con riferimento ai costi globali del personale sottoposti ai limiti di legge, la Sezione ribadisce

quanto affermato in precedenza sulla necessità di una costante verifica della permanente sostenibilità degli stessi con le risorse assicurate dalle fonti di finanziamento ordinarie.

8. 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.

8.1. Il bilancio di esercizio 2021 dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 170 del 10 febbraio 2023 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. 933 del 27 luglio 2023 e approvato dalla Regione con delibera di giunta n. 1430 del 4 dicembre 2023, con 187 giorni di ritardo rispetto al termine ordinario del 31 maggio 2023. Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di esercizio nel periodo esaminato con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge, da cui si evince la persistenza di un forte ritardo dell'approvazione regionale e, di contro, una significativa riduzione dei tempi di adozione da parte dell'Azienda nel 2023.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Adozione Azienda	18/01/18	16/11/18	28/02/20	24/12/20	24/11/21	107/02/2023	27/07/2023
Termine	30/04/17	30/04/18	30/04/19	30/06/20	30/06/21	31/05/2022	30/04/2023
Ritardo gg	263	200	304	177	147	255	88

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Approvazione Regione	17/05/18	23/03/19	27/07/20	26/04/21	18/07/22	26/04/2023	04/12/2023
Termine	31/05/17	31/05/18	31/05/19	31/07/20	31/07/21	15/07/2022	31/05/2023
Ritardo gg.	351	296	423	269	352	285	187

8.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, conferma di avere notevolmente ridotto i termini di approvazione del bilancio di esercizio del 2022.

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

Si dà atto tuttavia del notevole miglioramento della tempistica di adozione del bilancio di esercizio 2022, intervenuta nel 2023 con 88 giorni di ritardo rispetto al termine ordinario di legge.

Nel rinviare alle considerazioni svolte nelle pronunce sugli esercizi precedenti riguardo all'importanza della tempestiva adozione e approvazione dei bilanci di esercizio ai fini della corretta gestione del FSR di competenza, si rinnova l'invito all'Azienda di predisporre gli atti necessari alla chiusura delle operazioni contabili e alla Regione a procedere con la ripartizione della quota finale del FSR in tempo utile per garantire il rispetto dei termini di legge.

9. 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.

9.1. Il bilancio economico di previsione 2021 (e pluriennale 2021-2023) dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 386 del 11 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. 412 del 31 marzo 2022 e approvato dalla Regione con deliberazione di giunta n. 1303 del 21 novembre 2022, sempre oltre i termini di legge. Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di previsione nel periodo 2017-2022 con l'indicazione dei giorni di ritardo.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Adozione Azienda	06/06/17	21/03/18	21/12/18	28/02/20	24/03/21	13/04/22
Termine	15/11/16	15/11/17	15/11/18	15/11/19	15/11/20	15/11/21
Ritardo gg	203	126	36	105	129	149

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Approvazione Regione	29/05/2018	29/05/2018	15/07/2019	21/12/2020	02/08/2021	21/11/2022
Termine	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021
Ritardo gg.	514	149	196	356	214	325

9.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, conferma di avere notevolmente ridotto i termini di approvazione del bilancio economico di previsione.

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

Si osserva in particolare un miglioramento dei tempi di adozione dell'Azienda nel 2021 e nel 2022, dopo le difficoltà del 2020, con ritardi tuttavia superiori a quelli registrati nel biennio 2018-2019. Rimangono invece sempre elevati i tempi di approvazione da parte della Regione.

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

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

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

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

Tutto ciò premesso e considerato

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, sulla base dell'esame delle relazioni inviate dal Collegio sindacale sui bilanci di esercizio 2021 e 2022, e della successiva attività istruttoria

ACCERTA

la presenza, nei termini indicati in motivazione, dei seguenti profili di criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria **dell'Azienda USL Toscana Centro** che

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

- le perdite per euro 43.235.798 e per euro 10.386.438 realizzate rispettivamente a chiusura degli esercizi 2021 e 2022, a conferma di una condizione di squilibrio strutturale di bilancio;
- le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2021 con l'impiego di risorse straordinarie senza verifica della sostenibilità dei costi a regime, con conseguenti ricadute sugli equilibri dei futuri esercizi;
- il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria non restituita a fine esercizio;
- il significativo ammontare di crediti verso la Regione;
- l'incremento dei costi dell'indebitamento;
- il mancato conseguimento dell'obiettivo di riduzione dei costi per l'acquisto dei farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti) fissato dalla Regione;
- il mancato conseguimento dell'obiettivo di riduzione dei costi per l'acquisto dei dispositivi medici fissato dalla Regione;
- il mancato conseguimento dell'obiettivo di riduzione dei costi per il personale previsto dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009;
- la ritardata adozione del bilancio di esercizio;
- la ritardata adozione del bilancio economico di previsione.

CHIEDE

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

- ripristinare l'equilibrio economico della gestione, attraverso una attenta programmazione dei costi nel quadro delle risorse disponibili con il finanziamento ordinario, anche in considerazione dei maggiori ricavi attesi dalla riforma fiscale adottata dalla Regione;
- fornire la programmazione dei costi del personale concordata con la Regione, attestante gli obiettivi di riequilibrio già conseguiti e quelli da conseguire nei prossimi esercizi sino a garantirne la piena sostenibilità nel quadro delle fonti di finanziamento ordinarie, senza pregiudizio per la prestazione dei livelli essenziali di assistenza;

- proseguire con una gestione della liquidità che, dopo aver assicurato il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, consenta il definitivo superamento del ricorso strutturale all'anticipazione di tesoreria;
- proseguire nella sollecita definizione dei rapporti creditorî con la Regione;
- verificare la sostenibilità dei costi di indebitamento nei limiti assicurati dalle fonti ordinarie di finanziamento dell'Azienda;
- verificare l'appropriatezza della prescrizione dei farmaci e dell'acquisto dei dispositivi medici in modo da garantirne l'impiego razionale e il contenimento dei relativi costi;
- superare tutte le rimanenti problematiche di carattere organizzativo che concorrono ai ritardi nell'approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

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

- garantire adeguate e tempestive assegnazioni di risorse ordinarie (comprese quelle attese dalla riforma fiscale) che, in base alla programmazione dei costi di produzione, garantiscano il ripristino dell'equilibrio economico dell'Azienda;
- comunicare le azioni intraprese per la revisione e la razionalizzazione dei costi delle aziende;
- provvedere ad adeguati trasferimenti di cassa che evitino il sottofinanziamento delle aziende e il ricorso alle anticipazioni di tesoreria;
- 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;
- assegnare alle aziende, mediante atti formali, obiettivi di contenimento dei costi per l'acquisto dei farmaci e dei dispositivi medici, in accordo con la programmazione sanitaria regionale;

- provvedere ad una più sollecita approvazione dei bilanci di esercizio e dei bilanci preventivi delle aziende.

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

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Direttore generale dell'Azienda 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 15 marzo 2024.

Il magistrato relatore
Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 3 maggio 2024

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