Deliberazione n. 58/2025/PRSS

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo Referendario (relatore)
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 10 aprile 2025
Azienda USL di Ferrara
Bilancio di esercizio 2023

Visti gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

visto l'art. 1, c. 166 e seguenti, della L. 23 dicembre 2005, n. 266, che fa obbligo agli organi di revisione degli enti del servizio sanitario regionale di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai rendiconti degli enti medesimi;

vista la L. 31 dicembre 2009, n. 196;

visto il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;

visto l'art. 1, c. 3 e 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

vista la L. 27 dicembre 2017, n. 205;

viste le Linee-guida per le relazioni dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sul bilancio di esercizio 2023, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 11/SEZAUT/2024/INPR;

considerato che dette Linee-guida e i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli enti del Servizio sanitario della Regione Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione regionale di controllo del 19 settembre 2024 (prot. n. 4266);

considerato che il questionario è disponibile *on-line* e viene acquisito attraverso la piattaforma "Questionari SSN";

vista la deliberazione n. 134/2024/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2025;

esaminata la relazione sul bilancio di esercizio 2023 redatta dal Collegio sindacale dell'Azienda USL di Ferrara;

vista la nota del (assunta a prot. C.d.c. n. 734/2025), con la quale il magistrato istruttore ha chiesto notizie e chiarimenti all'AUSL di Ferrara e alla Regione;

viste le deduzioni trasmesse dall'Azienda Usl di Ferrara con nota del 14/02/2025 (prot. C.d.c. 1047/2025);

vista l'integrazione trasmessa dall'Azienda (nota prot. 1186/2025);

vista l'ulteriore richiesta istruttoria trasmessa dalla Sezione (nota prot. 1297) e i chiarimenti dell'Ausl;

vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di Consiglio;

udito il relatore, Primo referendario Ilaria Pais Greco,

Ritenuto in fatto

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2025, ha esaminato la documentazione relativa al bilancio d'esercizio 2023 dell'Azienda USL di Ferrara e in particolare:

- la relazione-questionario del Collegio sindacale sul bilancio d'esercizio 2023 di cui alle linee-guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n 11/SEZAUT/2024/INPR;

- la nota integrativa, la relazione sulla gestione e la relazione del Collegio sindacale sul bilancio di esercizio chiuso al 31 dicembre 2023;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP);
- l'ulteriore documentazione presente sul sito istituzionale dell'Ente.

1.1. Dall'esame della documentazione sopra indicata, emerge la situazione contabile e finanziaria di seguito illustrata.

Equilibri di bilancio

Il bilancio economico di previsione e quello di esercizio 2023, rispettivamente adottati con delibera n. 265 dell'8 settembre 2022 e con delibera n. 133 del 30 aprile 2023 del Direttore Generale dell'Azienda USL di Ferrara, sono stati approvati l'uno con delibera di Giunta regionale n. 1621 del 25 settembre 2023 l'altro con delibera n. 947 del 27 maggio 2023.

Il finanziamento del Fondo sanitario 2023 (indistinto, vincolato ed extra-fondo) assegnato all'Ente si è attestato su 743.502.988,00[1], il 99.16 per cento dei quali, pari a 737.278.833,72 euro, è stato trasferito per cassa dalla Regione, entro il 31 dicembre dell'esercizio.

Inoltre, la Regione, con deliberazione di Giunta n. 2069 del 2023[2], dei complessivi 20.000.000,00 euro destinati a favore di alcune aziende sanitarie a copertura degli ammortamenti netti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011, ha assegnato all'AUSL di Ferrara, per l'anno 2022, la somma 3.227.297,75 euro. Pertanto, il disavanzo pregresso non ancora coperto al 31 dicembre 2023, compresa la perdita dell'esercizio 2022, ammonta a -27.185.860,63 euro (SP, somma delle voci A.VI) e A.VII))[3].

Occorre ricordare che il Sistema sanitario regionale nel suo complesso (Deliberazione n. 93/2023/PARI) ha prodotto nel precedente esercizio 2022 un disavanzo di -84.894.000,00 euro al quale la Regione ha dato copertura ricorrendo alla possibilità, ai sensi dell'art. 1, c. 822, 823, della Legge di Bilancio n. 197/2022, di svincolare quote dell'avanzo vincolato di amministrazione presenti nel bilancio regionale 2023. Al riguardo si richiama, pertanto, la d.G.R. n. 841 del 29 maggio 2023 "Approvazione dei bilanci di esercizio 2022 delle

[1] Quesito n. 2, parte seconda della relazione-questionario.
[2] D.G.R. n. 2069 DEL 2023 "Ripartizione e assegnazione ad aziende sanitarie della quota degli ammortamenti netti 2001-2011 - anno 2023".
[3] Quesito n. 31, parte terza della relazione-questionario.

Aziende sanitarie ai sensi del D.lgs. n. 118/2011 e ripiano perdite d'esercizio 2022", con la quale la Regione, sulla base dei risultati derivanti dai bilanci d'esercizio 2022, ha contestualmente assegnato alle aziende sanitarie i contributi a titolo di integrale ripiano delle perdite di esercizio.[4]

Il bilancio di esercizio dell'Azienda mostra un risultato 2023, positivo, pari a 4.813,91 euro, a fronte di una previsione di perdita pari a -64.826.256,92[5] euro e a differenza del risultato del 2022 pari a -5.883.932,03.

Il significativo scostamento del risultato di esercizio realizzato nel 2023 rispetto al risultato preventivato viene sostanzialmente spiegato, nella relazione sulla gestione[6], con l'incremento del valore della produzione di 64.841.357,00 euro rispetto al bilancio di previsione 2023, soprattutto per effetto dei maggiori contributi erogati a garanzia dell'equilibrio economico finanziario, e di 23.449.712,00 euro rispetto al valore della produzione del 2022.

Il risultato operativo della gestione caratteristica, valore della produzione CE A - costi della produzione CE B, presenta un saldo positivo pari a +4.478.440 euro[7], a fronte di un risultato previsionale di disavanzo di -55.257.157 euro.

	BIL ES 2022	BIL PREV 2023	BIL ES 2023	diff Bil Es 2023 vs Bil Prev 2023	%	diff Bil Es 2023 vs Bil Es 2022	%
Valore della Produzione (A)	799.243.454	757.851.809	822.693.166	64.841.357	9%	23.449.712	3%
Costo della Produzione (B)	797.125.047	813.108.966	818.214.726	5.105.760	1%	21.089.680	3%
Proventi e Oneri Finanziari (C)	-892.942	-890.782	-1.581.609	-690.827	78%	-688.667	77%
Rettifiche di Valore di attività Finanziaria (D)				0		0	
Proventi e Oneri Straordinari (E)	4.953.036	4.063.246	9.986.715	5.923.469	146%	5.033.680	102%
Imposte (Y)	12.062.433	12.741.563	12.878.732	137.169	1%	816.299	7%
Risultato di Esercizio (A-B+/-C+/-D+/-E-Y)	**-5.883.932**	**-64.826.257**	**4.814**	**64.831.071**	**-100%**	**5.888.746**	**-100%**

Alla richiesta istruttoria[8] circa le cause dell'aumento del risultato operativo della gestione caratteristica registrato nell'esercizio 2023 (+4.478.440 euro) rispetto al risultato preventivato (- 55.257.157), l'Azienda ha riferito quanto segue.

Con Delibera n. 265 dell' 8/09/2023 è stato adottato il bilancio di previsione 2023, in coerenza con le indicazioni regionali fornite con nota del 27/07/2023[9] e contenute, in parte, nell'allegato A della d.G.R. n. 1237/2023 recante "Linee di programmazione e finanziamento delle Aziende sanitarie per l'anno 2023".

[4] D.G.R. n. 602 del 20 aprile 2023.
[5] Lo scostamento tra il risultato a preventivo e a consuntivo è pari a 64.821.443,01.
[6] Relazione sulla gestione, p. 96.
[7] A differenza del risultato operativo dell'esercizio 2022 pari a 2.118.407 euro.
[8] Nota Prot. 1047/2025.
[9] Indicazioni regionali contenute nella nota protocollo n. 0760491.U. del 27/07/2023.

Il Collegio ribadisce in sede istruttoria che a fronte della perdita del bilancio economico preventivo 2023 di 64.826.256,92 euro, il bilancio di esercizio 2023, a seguito dei successivi riparti regionali e del raggiungimento degli obiettivi economici assegnati, si è chiuso con un utile di 4.813,91 euro grazie, come affermato dallo stesso Collegio, a *"una serie di azioni di governo della spesa, in particolare la valorizzazione di economie di spesa e obiettivi di appropriatezza, funzionali alla sostenibilità del sistema".*

In sede istruttoria è stata sinteticamente analizzata la variazione tra il consuntivo e il preventivo 2023; per il valore della produzione, come precedentemente riferito, l'incremento risulta di 64,841 milioni di euro, di seguito rappresentato:

	BIL PREV 2023	BIL ES 2023	diff Bil Es 2023 vs Bil Prev 2023
A.1) Contributi in c/esercizio	€ 698.928.184	€ 759.539.641	€ 60.611.457
A.2) Rettifica Contributi c/esercizio per destinazione investimenti	-€ 116.250	-€ 642.764	-€ 526.514
A.3) Utilizzo Fondi per quote inutilizzate contrib. es. prec.	€ 5.007.458	€ 6.508.121	€ 1.500.663
A.4) Ricavi per prestazioni sanitarie	€ 30.554.800	€ 29.611.728	-€ 943.072
A.5) Concorsi rec. e rimborsi	€ 5.154.558	€ 9.569.336	€ 4.414.778
A.6) Compartecipazioni alla spesa per prestazioni sanitarie (Ticket)	€ 9.628.950	€ 9.479.102	-€ 149.848
A.7) Quota contributi in c/capitale imputata all'esercizio	€ 7.595.485	€ 7.193.587	-€ 401.897
A.8) Incrementi delle immobilizzazioni per lavori interni		€ 251.170	€ 251.170
A.9) Altri ricavi e proventi	€ 1.098.625	€ 1.183.245	€ 84.620
Totale Valore della Produzione A)	€ 757.851.809	€ 822.693.166	€ 64.841.357

Tale variazione è principalmente imputabile a:

- assegnazione di maggiori contributi anche a garanzia dell'equilibrio economico finanziario;

- maggiori rettifiche di contributi in conto esercizio comprensive delle quote di attrezzature non coperte dal finanziamento per gli interventi indifferibili ed urgenti, ma relative ad acquisti necessari;

- maggiori ricavi derivanti da utilizzi di fondi per quote inutilizzate di contributi di esercizi precedenti;

- decremento di altre prestazioni da aziende sanitarie per 0,711 milioni di euro principalmente per minori rimborsi chiesti all'Azienda per le utenze dell'immobile di corso Giovecca per effetto dei minori costi di energia e gas.

- maggiori ricavi alla voce concorsi, rimborsi e recuperi per 4,414 milioni di euro principalmente determinati dall'assegnazione del contributo a sostegno dell'equilibrio alla voce *payback* per farmaci e dispositivi;

- decremento sterilizzazioni per – 0,401 milioni di euro rispetto al bilancio di previsione 2023;

- incremento delle immobilizzazioni per lavori interni derivante dall'accantonamento, ai sensi dell'art. 113 del D. Lgs. 50/2016 e dell'art. 45 di cui al D. Lgs. 36/2023, laddove detti valori trovano copertura nei quadri economici degli interventi e sono stati capitalizzati con relativa scrittura di incremento delle immobilizzazioni.

Ancora, sempre analizzando la variazione tra consuntivo e preventivo 2023, dal lato dei costi della produzione si rileva un incremento di 5,105 milioni di euro, di seguito rappresentato:

	BIL PREV 2023	BIL ES 2023	diff Bil Es 2023 vs Bil Prev 2023
B.1) Acquisto di Beni	**€ 74.403.865**	**€ 72.004.146**	**-€ 2.399.720**
B.1.a) Beni Sanitari	€ 72.606.829	€ 70.202.321	-€ 2.404.509
B.1.b) Beni Non Sanitari	€ 1.797.036	€ 1.801.825	€ 4.789
B.2) Acquisto di Servizi Sanitari	**€ 509.737.688**	**€ 507.035.430**	**-€ 2.702.259**
B.2.a) Medicina di Base	€ 45.872.078	€ 44.345.488	-€ 1.526.590
B.2.b) Farmaceutica	€ 48.186.574	€ 46.913.042	-€ 1.273.532
B.2.c) Ass.za Specialistica Ambulatoriale	€ 91.884.582	€ 96.434.980	€ 4.550.398
B.2.d) Ass.za Riabilitativa	€ 175.359	€ 129.022	-€ 46.337
B.2.e) Ass.za Integrativa	€ 2.397.059	€ 3.438.723	€ 1.041.663
B.2.f) Ass.za Protesica	€ 4.287.936	€ 4.214.769	-€ 73.167
B.2.g) Ass.za Ospedaliera	€ 176.430.424	€ 173.896.122	-€ 2.534.302
B.2.h) Ass.za Psichiatrica	€ 5.397.937	€ 5.337.394	-€ 60.543
B.2.i) Prestaz.di distribuzione farmaci (File F)	€ 44.227.922	€ 43.649.338	-€ 578.583
B.2.j) Prestazioni Termali	€ 774.438	€ 850.080	€ 75.642
B.2.k) Trasporti Sanitari	€ 4.330.100	€ 4.298.632	-€ 31.468
B.2.l) Prestazioni socio-sanitarie a rilevanza sanitaria	€ 57.858.719	€ 55.746.705	-€ 2.112.015
B.2.m) Compartecipazione al personale per attività libero professionale	€ 3.063.081	€ 2.782.773	-€ 280.308
B.2.n) Rimborsi, Assegni e contributi sanitari	€ 7.144.885	€ 6.671.569	-€ 473.316
B.2.o) Consulenze, collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie	€ 7.883.791	€ 8.523.583	€ 639.793
B.2.p) Altri servizi sanitari e socio sanitari a rilevanza sanitaria	€ 9.822.803	€ 9.803.210	-€ 19.593
B2.q) Costi per differiziale TUC	€ 0	€ 0	€ 0
B.3) Acquisto di Servizi Non Sanitari	**€ 33.574.076**	**€ 30.632.642**	**-€ 2.941.435**
B.3.a) Servizi Non Sanitari	€ 32.423.727	€ 29.702.569	-€ 2.721.158
B.3.b) Consulenze, collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie	€ 614.523	€ 458.581	-€ 155.942
B.3.c) Formazione	€ 535.826	€ 471.492	-€ 64.334
B.4) Manutenzione e Riparazione	**€ 12.687.500**	**€ 13.302.205**	**€ 614.705**
B.5) Godimento Beni di Terzi	**€ 4.660.584**	**€ 3.277.742**	**-€ 1.382.842**
B.6) Costi del Personale	**€ 154.779.201**	**€ 157.450.887**	**€ 2.671.686**
B.7) Oneri diversi di gestione	**€ 2.510.047**	**€ 3.791.699**	**€ 1.281.652**
B.8) Ammortamenti	**€ 10.744.655**	**€ 10.288.822**	**-€ 455.833**
B.9) Svalutazione delle immobilizzazione e dei crediti	**€ 921.000**	**€ 1.143.355**	**€ 222.355**
B.10) Variazione delle Rimanenze	**€ 0**	**€ 472.690**	**€ 472.690**
B.11) Accantonamenti	**€ 9.090.348**	**€ 18.815.110**	**€ 9.724.762**
Totale Costi di Produzione B)	**€ 813.108.966**	**€ 818.214.727**	**€ 5.105.761**

Pertanto, l'aumento del risultato operativo della gestione caratteristica registrato nell'esercizio 2023, come evidenziato in sede istruttoria, è stato possibile grazie sia alle maggiori risorse assegnate in sede di consuntivo dal livello regionale sia alle azioni messe in campo dall'azienda per l'appropriatezza prescrittiva nell'utilizzo di medicinali e dispositivi medici e per il monitoraggio delle determinanti a maggior impatto di spesa, al fine governare questa e garantire un efficientamento della gestione aziendale.

Anche la gestione straordinaria[10] (codice EA0010 voce E.1 proventi straordinari – codice EA0260 voce E.2 oneri straordinari) presenta, nell'esercizio 2023, un saldo maggiore rispetto a quello preventivato, attestandosi su un + 9.986.715,00 euro a fronte di un saldo preventivato di +4.063.246,00 euro con un incremento quindi, evidenziato nella relazione sulla gestione, di + 5.923.469,00 euro rispetto al preventivo. Incremento che si rileva anche rispetto al bilancio di esercizio 2022 per + 5.033.680,00 euro. Di seguito le principali motivazioni.
Relativamente ai proventi straordinari, rispetto al preventivo 2023 l'incremento è dato principalmente da maggiori contributi (tra cui quello relativo alla IV manifestazione di interesse del bando FESR per 452.173 euro) e ulteriori insussistenze attive.[11]
Tale aggregato è principalmente costituito da:
- sopravvenienze attive per 3,7 mln di euro per contributi regionali;
- sopravvenienze attive generate dallo stralcio del fondo FESR accantonato nel 2020 per 1.245.951,75 euro, in quanto a seguito della determinazione n. 10428 del 15/05/2023 è stata disposta la liquidazione a saldo;
- insussistenze attive per la contabilizzazione, come da indicazioni regionali, della mancata erogazione di parte del contributo FESR, per il quale era stato sottoscritto apposito fondo (contestualmente è stata iscritta una perdita su crediti) per 1.317.536,76 euro;
- note di credito da ricevere delle strutture private accreditate per effetto della regolarizzazione della mobilità extra 2020 per 336.007,27 euro (parimenti sono state registrate le insussistenze attive come meglio dettagliato negli oneri straordinari);

[10] Come riferito nella Relazione sulla gestione, p. 153 e ss.
[11] Si rileva inoltre la mancata ripetizione rispetto all'anno 2022 dei contributi relativi alle sopravvenienze attive v/personale dipendente per il rinnovo CCNL del comparto per triennio 2019-2021 - annualità 2019, 2020, 2021 - di 4.606.005,56 euro (cessano anche i costi) e dei contributi relativi all'integrazione all'equilibrio.

- sopravvenienze attive per stralcio debiti verso personale dipendente e relativi oneri per 3,4 mln;
- insussistenza del passivo per stralcio di fatture da ricevere e debiti pregressi per circa 2,2 mln di euro.

Con riguardo agli oneri straordinari si rileva, rispetto al 2022, il venir meno, per 4.606.005,56 euro, delle sopravvenienze passive verso il personale dipendente relative al rinnovo CCNL del comparto per triennio 2019-2021 - annualità 2019, 2020, 2021 -

Capacità di riscossione

Dallo stato patrimoniale risulta che:

- i crediti (ABA190 – B.II) sono pari a 106.911.920,39 euro (a fronte di crediti nel 2022 pari a euro 90.658.490,59);
- i debiti (PDZ999) sono pari a 145.708.535,42 euro (in diminuzione rispetto al 2022 in cui erano pari a 162.482.494,74 euro).

Le posizioni creditorie, aventi origine nel 2019 ed esercizi precedenti, risultano dal questionario[12]:

- verso lo Stato per 250.523,00 euro (nel 2022 ammontavano a 228.681,00 euro);
- verso la Regione per 1.807.971,00 euro a titolo di spesa corrente, in diminuzione rispetto al 2022 (in cui ammontavano a 1.978.049,00 euro);[13]
- verso la Regione per 4.667.658,00 euro per versamenti a patrimonio netto (finanziamenti per investimenti), che nel 2022 ammontavano a 2.127.949,00 euro;
- verso aziende sanitarie pubbliche per 2.003.336,00 euro, di cui 1.926.426 euro verso aziende pubbliche regionali e 76.910,00 euro verso aziende pubbliche fuori Regione, in aumento rispetto al 2022 (in cui le omologhe posizioni si sono attestate su 1.960.057,00 euro);

Ulteriori crediti risalenti agli anni 2019 e precedenti sussistono:

- verso Comuni per 41.403,00 euro, in diminuzione rispetto al 2022 (in cui si attestavano su 45.769 euro);

[12] Quesiti n. 26 e seguenti parte terza della relazione-questionario.

[13] Come si ricava dalla tabella 20 della nota integrativa, tale voce risulta composta da crediti per finanziamento sanitario ordinario corrente (336.699,00 euro in diminuzione rispetto ai 1.836.387,00 euro del 2022), crediti per finanziamento sanitario aggiuntivo LEA (116.151,00 euro, in aumento rispetto ai 50.000 del 2022), altro (45.835) e crediti per mobilità attiva internazionale (1.309.287,00 euro a fronte di crediti pari a 0 nel 2022).

- crediti verso Erario che ammontano a 24.514,00 euro, in aumento rispetto al 2022 (1.784,00 euro);
- verso altri per 2.447.249,00 euro, in diminuzione rispetto al 2022 in cui tali posizioni creditorie ammontavano a 2.541.430.

Al 31 dicembre 2023 i crediti sorti nel 2019 e precedenti ammontano quindi a complessivi 11.242.653,00 euro, risultando in aumento rispetto al 2022, in cui le posizioni creditorie pregresse risultavano pari a 5.188.320,00 euro.

Chiesti chiarimenti dalla Sezione, in sede istruttoria, sulle causali dei crediti di maggiore importo aventi origine risalente al 2019 e precedenti, l'Azienda ha riferito di aver rilevato una diminuzione degli stessi verso lo Stato (per 901,79 euro), verso la Regione (per 1.603.616,37 euro) e verso le aziende sanitarie (per 1.618.948 euro).

TOTALE CREDITI V/AZ. SANITARIE PUBBLICHE	Tipologia	Crediti al 31/12/2023	Incassato al 31/12/2024	Crediti al 31/12/2024
Totale 2019 e precedenti		**2.003.335,91**	**-3.220,53**	**2.000.115,38**
2012-2019	AUSILI/PREDISI/RIM B.VARI	5.652,17	-17,98	5.634,19
1999-2018	VISITE FISCALI	4.717,86	-1.996,11	2.721,75
2006-2009	RIMB.CONTRIB.PRE VD.	41.830,99	-256,63	41.574,36
2019	RIMBORSI PER COMANDI	50.352,40	0,00	50.352,40
2001-2017	RICOVERI IN STRUTTURE	21.635,76	-949,81	20.685,95
ANNO 2007 - ANNO 2017	CONTRIBUTI PER PROGETTI VARI (tra cui farmacovigilanza)	53.543,39	0,00	53.543,39
ANNO 2019	CREDITO DA REGOLAZIONE CASSA MOBILITA' INFRARER 2019	1.825.603,34	0,00	1.825.603,34
Totale 2020		**938.328,02**	**-106,72**	**938.221,30**
2020	AUSILI/PRESIDI/RIM B.VARI	2.207,38	-106,72	2.100,66
2020	RIMBORSI PER PROCEDURE CONCORSUALI	23.259,17	0,00	23.259,17
2020	MOB ATT INFRA SALDO 2020	15.643,79	0,00	15.643,79
2020	REG.CASSA 2020 CREAZIONE CREDITO AZ OSP BO	897.217,68	0,00	897.217,68

TOTALE CREDITI V/ERARIO	Tipologia	Crediti al 31/12/2023	Incassato al 31/12/2024	Crediti al 31/12/2024
Totale 2019 e precedenti		**24.514,58**	**0,00**	**24.514,58**
2018	IRES	1.783,58	0,00	1.783,58
2019	IPERF A CREDITO BONUS RENZI MEDICI SPECIALIZZANDI MMG	19.836,70	0,00	19.836,70
2019	ALTRE RITENUTE IRPEF	2.894,30	0,00	2.894,30
Totale 2020		**10.906,00**	**0,00**	**10.906,00**
2020	IPERF A CREDITO BONUS RENZI MEDICI SPECIALIZZANDI MMG	7.464,00	0,00	7.464,00
2020	ALTRE RITENUTE IRPEF	3.442,00	0,00	3.442,00

I valori rappresentati al 31/12/2024, come specificato dall'Azienda, sono ancora passibili di eventuali modifiche in quanto le operazioni di chiusura del bilancio di esercizio sono ancora in corso alla data dell'istruttoria.

Fondo svalutazione crediti

L'Azienda ha riferito [14] che nel corso dell'esercizio sono state effettuate le svalutazioni dei crediti in base a quanto previsto dalla procedura aziendale PAC doc. n. 6647/2017, previa analisi del rischio di inesigibilità specifica.

Preliminarmente sono state individuate alcune tipologie di crediti, che per loro natura, fatti salvi casi particolari, non sono oggetto di svalutazione, come i crediti verso la Regione, verso le altre aziende sanitarie regionali e gli enti pubblici, se circolarizzati e con saldo confermato e riconciliato.

Per tutte le altre tipologie di crediti è stata effettuata l'analisi specifica basata sui parametri dell'anno di formazione e della tipologia del credito nonché del grado di solvibilità del debitore, applicando percentuali di svalutazione proporzionalmente crescenti in rapporto alla maggiore anzianità del credito.[15]

Nella nota integrativa viene fornito il seguente dettaglio della movimentazione del fondo svalutazione crediti:

[14] Quesito 30, parte 3.I della relazione-questionario.

[15] - Anno 2016 e precedenti: 100%
- Anno 2017: 100%
- Anno 2018: 80%
- Anno 2019: 50%
- Anno 2020: 40%
- Anno 2021: 30%
- Anno 2022: 10%

CODICE MOD. SP	FONDO SVALUTAZIONE CREDITI	Fondo svalutazione iniziale	Accantonamenti	Utilizzi	Fondo svalutazione finale
ABA530	CREDITI V/COMUNI	65.514	0	0	65.514
x	CREDITI V/ALTRI	5.177.578	1.143.355	-374.590	5.946.343
ABA670	Crediti v/clienti privati	4.599.141	1.143.355	-372.528	5.369.968
ABA680	Crediti v/gestioni liquidatorie	0			0
ABA690	Crediti v/altri soggetti pubblici	578.437	0	-2.062	576.375
ABA600	CREDITI V/AZIENDE SANITARIE PUBBLICHE FUORI REGIONE	295.453			295.453
x	TOTALE CREDITI V/AZIENDE SANITARIE PUBBLICHE	295.453	0	0	295.453

Dalla nota integrativa [16] si apprende che le quote accantonate ai fondi di svalutazione crediti rispettano i generali criteri di prudenza e le linee guida regionali per la definizione delle procedure amministrative contabili relative ai fondi rischi e oneri. In particolare si dà conto del criterio di calcolo per ciascuno dei fondi di seguito indicati:

- **Fondo svalutazione crediti verso Comuni**

calcolato sulla base della vetustà dei crediti e del contenzioso in corso e la cui quota accantonata per 65.513,85 euro è considerata dall'Azienda capiente;

- **Fondo svalutazione crediti verso aziende sanitarie pubbliche extra Regione**

il cui ammontare, pari a 295.453,00 euro, è stato calcolato in base alla vetustà dei crediti verso diverse aziende sanitarie extraregionali, riferiti agli esercizi 2015 e precedenti e relativi a comandi di personale dipendente, rimborsi di oneri contributivi, visite fiscali, rette;

- **Fondo svalutazione crediti verso privati**

che al 31 dicembre 2023 ammonta a 5.369.968,14 euro, al netto degli utilizzi, variando, la percentuale di svalutazione applicata ai crediti, in relazione all'anzianità di questi. Dal 2016 l'Azienda, in applicazione delle linee guida regionali, ha provveduto a contabilizzare per competenza i *ticket* per prestazioni specialistiche e di Pronto Soccorso.[17]

[16] Nota integrativa, p. 34.

[17] Valutato il forte grado di incertezza sui relativi incassi, in considerazione sia delle esenzioni sia delle varie procedure di recupero crediti attivate negli anni, in base ad un'analisi storica dei pagamenti dei ticket l'Azienda ha provveduto a svalutare per l'anno 2023 i relativi crediti per un importo di 1.143.354,90 euro.

- **Fondo svalutazione crediti verso altri soggetti pubblici**

con un valore, al 31 dicembre 2023, di 576.374,51 euro, destinato a coprire i rischi connessi all'incerta esigibilità dei crediti suddivisi per anno di formazione e svalutati in base alla vetustà. Nel 2023 non è stato effettuato alcun accantonamento.[18]

Dal lato passivo, risultano debiti sorti nello stesso periodo (esercizio 2019 e precedenti) dei seguenti importi:

- 1.309.287,00 euro verso la Regione, contro i 543.129,00 euro del 2022;
- 902.416,00 euro verso aziende sanitarie pubbliche, in diminuzione rispetto al 2022, in cui erano pari a 4.564.689,00 euro;
- 206.319,26 euro verso Comuni in aumento rispetto al 2022 (in cui ammontavano a 0);
- 4.253.466,00 euro verso fornitori, in aumento rispetto al 2022 (in cui si sono assestati su 1.272.370,00 euro)

Complessivamente, al 31 dicembre 2023, i debiti sorti in esercizi pregressi ammontano a 6.667.084,26 euro, registrando, come ammesso dall'Azienda in sede istruttoria[19], un aumento rispetto al 2022, in cui i debiti risalenti agli anni 2018 e precedenti erano pari a 6.427.805,00 euro[20].

Non basta a confutare tale aumento l'asserito errore di esposizione dei debiti pregressi nella nota integrativa epurato il quale, esponendo correttamente i valori, tali debiti risulterebbero in calo tra il 2023 e il 2022 di 851.160,72 euro in base anche a quanto affermato nella relazione-questionario dal Collegio sindacale, in cui dà atto che "*L'azienda evidenzia che nella tabella della nota integrativa Tab. n. 43 non sono stati riportati i debiti vs fornitori relativi agli anni 2018 ed ante per euro 3.438.813 euro ed euro 1.026.420 relativi all'anno 2019 che per effetto del citato errore sono stati inseriti nella colonna anno di formazione 2022. Detti debiti in contenzioso sono sospesi al pagamento, ma sono monitorati dall'azienda*".

Dal prospetto dei pagamenti eseguiti al 31/12/2024, prodotto dall'Azienda, risulta inoltre che i debiti del 2020 e del 2019 e precedenti, in specie verso Regione e verso fornitori, sono stati pagati in misura non significativa come esposto nelle tabelle di seguito riportate:

[18] Nel corso dell'anno 2023 l'Azienda ha infatti proceduto a circolarizzazioni con alcune amministrazioni pubbliche e, in base ai riscontri ricevuti, ha eliminato i crediti inesigibili.

[19] Nota prot. 1047/2025 del 14/03/2025.

[20] Tabella n. 43 della nota integrativa al bilancio di esercizio.

TOTALE DEBITI V/REGIONE O PROVINCIA AUTONOMA	Tipologia	Debiti al 31/12/2023	Pagato al 31/12/2024	Debiti al 31/12/2024
Totale 2019 e precedenti	Mobilità Passiva	1.309.287,12	0,00	1.309.287,12
2020	Mobilità Passiva	521.475,13	0,00	521.475,13

TOTALE DEBITI V/COMUNI	Tipologia	Debiti al 31/12/2023	Pagato al 31/12/2024	Debiti al 31/12/2024
Totale 2019 e precedenti	FATTURE DA RICEVERE DA COMUNI ISCRITTE NEGLI ANNI PRECEDENTI	206.319,26	0,00	206.319,26
2020		250.859,00	250.859,00	0,00
	RIMBORSO PROGRAMMAZIONE FRNA 2020 SALDO 50%AZIONE 3	234.859,00	234.859,00	0,00
	RIMBORSO PROGRAMMAZIONE FRNA 2020 SALDO 50%AZIONE 1	16.000,00	16.000,00	0,00

TOTALE DEBITI V/FORNITORI	Tipologia	Debiti al 31/12/2023	Pagato al 31/12/2024	Debiti al 31/12/2024
Debtivi v/fornitori				
Totale 2019 e precedenti		**3.565.235,15**	**8.859,92**	**3.556.375,23**
	FARMACIE VARIE DEBITI VS FARMACIE	*144,19*	*0,00*	*144,12*
	SCHINDLER SPA Trasformazione di impianti elevatori	*9.300,00*	*0,00*	*2.300,00*
	COOPERATIVA BIDENTE beni e servizi	*2.198.167,26*	*0,00*	*2.128.167,26*
	LIDI SERVICE beni e servizi	*363.287,25*	*0,00*	*363.287,25*
	BFF bank beni e servizi	*316.181,83*	*0,00*	*316.181,83*
	COSTANTE GRIS ISTITUTO beni e servizi	*137.281,37*	*0,00*	*137.281,37*
	bff spv beni e servizi	*75.073,26*	*0,00*	*75.073,00*
	SAN PIER DAMIANO HOSPITAL beni e servizi	*69.285,00*	*0,00*	*62.285,00*
	IRCCS ISTITUTO ROMAGNOLO STUDIO TUMORI beni e servizi	*35.200,00*	*0,00*	*35.200,00*
	NOVARTIS beni e servizi	*29.406,84*	*1.007,07*	*28.322,17*
	MEDTRONIC ITALIA beni e servizi	*26.123,37*	*0,00*	*26.123,37*
	SIGMA beni e servizi	*23.240,30*	*0,00*	*23.240,30*
	MSD ITALIA beni e servizi	*22.285,47*	*0,00*	*22.285,47*
	ZACCANTI beni e servizi	*11.515,49*	*0,00*	*11.515,42*
	NOVO NORDISC beni e servizi	*10.923,81*		*10.223,81*

	CSL BEHRING beni e servizi	*10.312,94*	*0,00*	*10.312,24*
	VARI beni e servizi	*227.507,15*	*7.852,25*	*212.654,20*
2020		**46.487,92**	**1.473,94**	**45.013,98**
	BFF SPV beni e servizi	*28.473*	*0*	*28.473*
	BFF BANK beni e servizi	*7.965*	*0*	*7.965*
	ALFASIGMA beni e servizi	*7.257*	*0*	*7.257*
	VARI beni e servizi	*2.793*	*1473,24*	*1.319*
Debtivi v/fornitori privato accreditato				
Totale 2019 e precedenti		**688.231,19**	**0,00**	**688.231,19**
	CASA DI CURA QUISISANA S.R.L. DEGENZE	*10.779*	0	10.779
	CASA DI CURA VILLA LAURA SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA DEGENZE	*21.360*	0	21.360
	MARIA CECILIA HOSPITAL S.P.A. INTERESSI	*602.556*	0	602.556
	OSPEDALI PRIVATI FORLI' S.P.A DEGENZE	*10.933*	0	10.933
	SALUS HOSPITAL S.R.L. INTERESSI	*29.145*	0	29.145
	VILLA TORRI HOSPITAL SRL INTERESSI	*12.830*	0	12.830
	VARI INTERESSI	*628*	0	628
2020	**Nc regolazione mobilità extra privato**	**-332.374,30**	**332.374,00**	**0,00**

Nella ulteriore istruttoria integrativa l'Azienda ha riportato la tabella 43 pre, con i valori non correttamente esposti nelle colonne dell'anno di formazione, e post, così come illustrata al collegio sindacale nel corso della seduta relativa al parere sul bilancio di esercizio 2023.

Tabella 43 Pre

		DEBITI PER ANNO DI FORMAZIONE 2022					
		2018 e precedenti	2019	2020	2021	2022	Totale
PDA280	**DEBITI V/FORNITORI:**	**1.272.370**	**- 677.976**	**- 1.992.870**	**- 1.137.727**	**65.980.987**	**63.444.785**
PDA290	**Debiti verso erogatori (privati accreditati e convenzionati) di prestazioni sanitarie**	**1.272.370**	**- 687.276**	**- 2.033.470**	**- 1.806.629**	**31.187.531**	**27.932.526**
PDA291	Debiti verso erogatori (privati accreditati e convenzionati) di prestazioni sanitarie	1.454.323	270.039	75.854	894.169	34.108.916	36.803.300
PDA292	Note di credito da ricevere (privati accreditati e convenzionati)	- 181.953	- 957.315	- 2.109.323	- 2.700.798	- 2.921.385	- 8.870.774
PDA300	**Debiti verso altri fornitori**	**-**	**9.300**	**40.600**	**668.902**	**34.793.457**	**35.512.259**
PDA301	Debiti verso altri fornitori		9.300	47.608	712.071	35.398.334	36.167.313
PDA302	note di credito da ricevere (altri fornitori)			- 7.008	- 43.168	- 604.878	- 655.054

Tabella 43 Post

	DEBITI PER ANNO DI FORMAZIONE 2022					
	2018 e precedenti	2019	2020	2021	2022	Totale
DEBITI V/FORNITORI:	**4.756.183**	**348.444**	**- 1.992.870**	**- 1.137.727**	**61.470.754**	**63.444.785**
Debiti verso erogatori (privati accreditati e convenzionati) di prestazioni sanitarie	**1.272.370**	**- 687.276**	**- 2.033.470**	**- 1.806.629**	**31.187.531**	**27.932.526**
Debiti verso erogatori (privati accreditati e convenzionati) di prestazioni sanitarie	1.454.323	270.039	75.854	894.169	34.108.916	36.803.300
Note di credito da ricevere (privati accreditati e convenzionati)	- 181.953	- 957.315	- 2.109.323	- 2.700.798	- 2.921.385	- 8.870.774
Debiti verso altri fornitori	**3.483.813**	**1.035.720**	**40.600**	**668.902**	**30.283.224**	**35.512.259**
Debiti verso altri fornitori	3.483.813	1.035.720	47.608	712.071	30.888.101	36.167.313
note di credito da ricevere (altri fornitori)			- 7.008	- 43.168	- 604.878	- 655.054

Dalla relazione-questionario si ricava che, nel corso del 2022, non sono state effettuate dall'Azienda operazioni di transazione di debiti[21].

Situazione di cassa

	2022	2023
Anticipazione di tesoreria	€ 0,00	€
Tempestività dei pagamenti	-51.00	-48.00

*indicatore di tempestività dei pagamenti ai sensi dall'art. 41 del d.l. n. 66/2014

Nel corso del 2022, l'Ausl non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria.[22]

I debiti complessivi pendenti esclusivamente verso i fornitori nel 2023 diminuiscono rispetto al 2022, da 63.444.784,00 euro a 57.463.612,57 euro (voce D.VII debiti v/fornitori dello stato patrimoniale), dei quali 2.198.167,26 euro, come riportato dal Collegio sindacale nella relazione-questionario[23], si riferiscono a "debiti in contenzioso giudiziale o stragiudiziale".

Dei debiti verso i fornitori[24], quelli scaduti, come tali soggetti a pagamento, ammontano, al 31/12/2023, a 7.839.836,10 euro.

Il Collegio sindacale, rispondendo al quesito circa le misure adottate per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti,[25] afferma che *"L'azienda ha continuato a promuovere l'estensione della liquidazione automatica delle fatture (ove possibile) e a perfezionare il gestionale per la gestione del ciclo passivo dematerializzato. Inoltre ha anche migliorato i tempi di liquidazione, i percorsi organizzativi di registrazione, controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, il tutto compatibilmente con le disponibilità di cassa".*

Fra i debiti scaduti da oltre un anno risultano[26] quelli verso la società agricola Del Bidente contro la quale pende un giudizio penale, in cui l'Azienda Usl di Ferrara si è costituita come parte civile, per lavori affidati per l'eradicazione di un focolaio aviario, in ragione del quale l'Azienda riferisce di aver effettuato un pagamento parziale delle somme reclamate dalla cooperativa.

A integrazione della propria risposta in sede istruttoria[27] l'Azienda ha fornito aggiornamenti sul contenzioso in corso, dichiarando che il procedimento penale a

[21] Quesito 43, parte terza della relazione-questionario.
[22] Quesito 27 parte prima della relazione-questionario.
[23] Quesito 47 parte terza della relazione-questionario.
[24] Quesito 21.a, p. 26 della relazione-questionario.
[25] Quesito 50 Parte Terza della relazione-questionario.
[26] Quesito 54 Parte Terza della relazione-questionario.
[27] Nota prot. 1186/2025.

carico degli amministratori della società risulta tutt'ora pendente avanti al Tribunale Penale di Ferrara (con il R.G.N.R. n. 1949/2018).
Alla richiesta della Sezione di indicare se i debiti verso fornitori, scaduti al 31 dicembre 2023, pari a 7.839.836,10 euro, siano soggetti all'applicazione del tasso per i ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali al fine di valutare il rischio e l'ammontare di eventuali interessi moratori, è stato dall'Azienda precisato in sede istruttoria che le fatture per interessi emesse dai fornitori sono state contestate in quanto questi frequentemente computano la data di scadenza dalla data di emissione fattura e non dalla data di invio tramite il sistema di interscambio (SdI); diverse fatture sono state inoltre sospese in ragione della richiesta di nota di credito da parte dell'Azienda.

Dal prospetto [28] allegato al bilancio di esercizio 2023, ai sensi dell'art. 41 del D.L. 66/2014, convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014 n. 89, i pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati oltre i termini, risultano pari a 21.754.094,36 euro.
A seguito di un ulteriore approfondimento in sede istruttoria circa le misure adottate per il tempestivo saldo è stato dichiarato che l'Azienda, come già previsto nella procedura attuativa delle certificabilità (PAC) del bilancio "Debiti-Costi", procede al rispetto dei termini di legge sulla contabilizzazione dei documenti, al controllo periodico dei debiti scaduti e all'analisi delle cause del mancato pagamento, ai solleciti ai rispettivi servizi per le fatture che risultano scadute e non liquidate, alla predisposizione dello scadenziario delle fatture da pagare, all'inserimento delle fatture liquidate negli ordinativi di pagamento.
Il saldo di fatture oltre i termini di scadenza è stato causato, secondo quanto riferito, in parte da problemi di liquidazione di fatture non corrispondenti ai relativi ordini e per le quali è stata richiesta emissione di nota di credito, in parte da temporanee indisponibilità di cassa.

[28] Art. 41, c. 1, D.L. 66/2014, convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89: "1. A decorrere dall'esercizio 2014, alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti. L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica le attestazioni di cui al primo periodo, dandone atto nella propria relazione. Per le Amministrazioni dello Stato, in sede di rendiconto generale, il prospetto di cui al primo periodo è allegato a ciascuno stato di previsione della spesa".

Gli interessi passivi per ritardato pagamento ai fornitori iscritti nel C.E. a qualsiasi titolo (interessi passivi, accantonamenti per interessi di mora, sopravvenienze passive e altro), indicati dal Collegio sindacale nella relazione-questionario[29], sono pari 63.709,14 euro, importo iscritto nel conto economico e composto da interessi moratori (3.709,14 euro) e dall'accantonamento al fondo per interessi moratori (60.000,00 euro) iscritto nello stato patrimoniale (voce B II 6 SP) ed evidenziato nel prospetto sottostante, prudenzialmente costituito, come rende noto il Collegio sindacale[30] "a fronte delle quote presunte da liquidare ai fornitori a titolo di interessi moratori in seguito ai ritardati pagamenti rispetto alle scadenze contrattuali dovuti anche in parte a contestazioni*".*

L'accantonamento 2023 al fondo rischi per interessi di mora, per 60.000,00 euro, è relativo a debiti verso privati scaduti al 31/12, relativi a forniture di beni e servizi non in contestazione e ancora da pagare alla data di redazione del bilancio, tenuto conto del rapporto storicizzato tra interessi potenziali, interessi addebitati e interessi pagati.

Il fondo è stato utilizzato per 16.827,89 euro per la registrazione contabile di note di addebito interessi ricevute nel 2023 ma di competenza di anni precedenti, per lo più relative a interessi del 2022.

Al 31 dicembre 2023 il fondo per interessi di mora presenta un saldo di 128.239,41 euro [31].

consistenza iniziale	accantonamenti dell'esercizio	utilizzi	fondo al 31/12
85.067,30 €	60.000,00 €	16.827,89 €	128.239,41 €

Nel descrivere il criterio utilizzato per l'accantonamento al fondo per interessi moratori l'Azienda riferisce di essersi attenuta alla procedura PAC "Fondi per rischi ed oneri e per trattamento di fine rapporto" ove la costituzione è richiesta "*[…] in presenza di ritardi, non occasionali, nei pagamenti ai fornitori, qualora sia prevedibile una richiesta di interessi moratori; l'accantonamento dovrà riflettere le quote di interessi di competenza dell'esercizio*."

[29] Quesito 55 parte terza della relazione- questionario.
[30] Annotazioni al quesito 53 di parte terza della relazione-questionario.
[31] Quesito 56 parte terza della relazione- questionario.

Circolarizzazione dei rapporti di credito e debito

In risposta al questionario[32] il Collegio sindacale afferma di aver provveduto alla circolarizzazione dei principali rapporti di credito e debito con i fornitori.

L'Azienda aggiunge che alla richiesta di riconciliazione non è stato dato riscontro per la complessiva somma di 223.373,79 euro composta da:

- crediti v/ Stato per 7.161,70 euro;
- crediti v/ privati per 216.212,09 euro;

Quanto alla circolarizzazione dei debiti, quelli v/fornitori complessivamente riconciliati sono stati nell'ordine di 2.878.516,16 euro mentre l'Azienda non ha ricevuto alcun riscontro dai seguenti soggetti:

- C.I.D.A.S soc. coop. a r.l. per 1.317.474,69 euro;
- Comunità Papa Giovanni XXIII coop. sociale per 93.463,15 euro;
- ASP Centro Servizi alla persona per 610.464,36 euro;
- Comune di Ferrara per 820.077,02 euro;
- Bayer S.p.A. per 177.195,30 euro;
- Daiichi Sankyo Italia S.p.A. per 200.199,72 euro;
- Novartis Farma S.p.A. per 352.795,07 euro;
- Sanofi per 388.950,18 euro.

Contenzioso legale

Il Collegio conferma, nella relazione questionario,[33] l'esistenza di contenziosi sui crediti o sui debiti che possono incidere significativamente sull'equilibrio economico e/o finanziario dell'Ente. Il contenzioso in essere riguarda i fornitori di beni e servizi per circa 2,2 mln di euro, inclusa la controversia con la società agricola Del Bidente di cui si è già più sopra riferito e per la quale non sussiste la necessità di creare un fondo rischi poiché, secondo quanto assicurato, le fatture sono state a suo tempo registrate a costo.

A seguito di richiesta istruttoria, l'Azienda ha trasmesso il report riepilogativo dell'ammontare dei contenziosi in essere al 31/12/2023, il cui rischio di soccombenza è stato stimato come probabile e in ragione dei quali sono stati costituiti i seguenti fondi:

.

[32] Quesiti 34 e seguenti parte prima della relazione-questionario.
[33] Quesito 36 parte prima della relazione-questionario.

Fondo	NR cause	Fondo al 31/12/2023
FONDO PER COPERTURA DIRETTA DEI RISCHI(AUTOASSICURAZIONE)	1	20.000,00
	1	12.000,00
	1	42.937,00
	1	60.000,00
	1	20.687,00
	1	554.120,00
	1	120.000,00
	1	9.000,00
	1	200.000,00
	1	50.000,00
	1	500,00
	1	48.000,00
	1	40.268,00
	1	642.187,00
	1	8.200,00
	1	3.962,91
	1	50.000,00
	1	464.000,00
	1	350.000,00
	1	180.000,00
	1	2.712,00
	1	2.500,00
	1	115.000,00
	1	3.000,00
	1	45.722,00
	1	42.937,00
	1	2.650,00
	1	5.000,00
	28,00	**3.0G5.382,00**

Fondo	NR cause	Fondo al 31/12/2023
FONDO RISCHI CAUSE CIVILI E ONERI PROCESSUALI 6400100101	1	370.000,00
	1	370.000,00
	1	370.000,00
	3,00	**1.110.000,00**

FONDO SPESE LEGALI	1	16.523,07
	1	1.777,91
	1	11.951,28
	1	2.219,33
	1	66,66
	1	3.037,84
	1	4.555,56
	1	5.220,63
	1	1.313,21
	1	3.703,98
	1	1.336,10
	1	866,05
	1	3.309,29
	1	4.166,91
	1	1.459,12
	1	15.612,07
	1	11.776,38
	1	4.836,71
	1	1.110,83
	1	4.803,90
	1	5.610,32
	1	2.611,28
	1	1.743,77
	1	2.528,60
	1	2.808,75
	1	1.830,00
	1	17.476,45
	1	1.271,40
	1	2.966,63
	1	4.644,66
	1	4.351,60
	1	12.152,00
	1	2.175,80
	1	7.141,50
	1	6.525,00
	1	1.993,72
	1	1.630,80
	1	8.719,71
	1	7.345,21
	1	6.789,30
	1	10.090,96
	1	7.306,34
	1	655,90
	1	6.414,10
	1	11.522,27
	1	8.644,88
	1	2.626,42
	1	3.099,61

	1	3.539,87
	1	13.855,55
	1	6.889,29
	51	**276.608,52**

Fondo	NR cause	Fondo al 31/12/2023
FONDO CONTENZIOSO PERSONALE	1	45.000,00
	1	84.000,00
	1	49.540,23
	2	**178.540,23**

Tutti i fondi sono stati determinati, come precisato, nel rispetto della procedura applicativa di certificabilità aziendale. In base all'art. 29, c. 1, lett. g) del D. Lgs. 118/2011, a norma del quale lo stato dei rischi aziendali è valutato dalla Regione tramite verifica dell'adeguatezza dei fondi rischi ed oneri iscritti nei bilanci aziendali e il Collegio sindacale attesta l'avvenuto rispetto della indicata procedura, la Regione ha definito i requisiti minimi comuni che le Aziende sono tenute ad assicurare in sede di definizione delle procedure amministrativo-contabili necessarie per la valutazione dello stato dei rischi e per la costituzione dei fondi rischi ed oneri. Tale previsione è stata introdotta nel Percorso Attuativo della Certificabilità del Servizio Sanitario Regionale approvato con d.G.R. n. 150 del 23/2/2015 recante "Adeguamento della deliberazione della Giunta Regionale n. 865 del 24 giugno 2013 di approvazione del Percorso Attuativo della Certificabilità ai sensi del D.M. 1 marzo 2013". Il PAC è in particolare intervenuto per stabilire le aree di potenziale rischio, individuare i fondi comuni alla generalità delle aziende sanitarie, determinare i criteri generali per la costituzione e la quantificazione dei fondi, valutare e calcolare l'entità del rischio, supportare la verifica della congruità dei fondi rischi ed oneri.

Nel PAC è stato quindi descritto il processo amministrativo-contabile complessivo relativo alla definizione e alla contabilizzazione degli accantonamenti relativi ai fondi in rischi la cui applicazione garantisce la congruità di questi.

Non da ultimo i fondi sono stati verificati da parte del Collegio Sindacale.[34]

34 Verbale n. 12 del 17/04/2024.

Variazione delle rimanenze

Il Collegio sindacale dichiara di aver effettuato la verifica della regolare tenuta, da parte dell'Ente. degli inventari, indicando come data di ultimo aggiornamento di quelli dei beni immobili e mobili la data del 31 dicembre 2023.[35]

Nella nota integrativa[36] sono rappresentati i valori delle rimanenze iscritte nello stato patrimoniale dell'esercizio 2023 rispetto al valore di quelle iscritte nello stato patrimoniale dell'esercizio 2022.

La differenza tra il valore iniziale delle rimanenze, iscritto nello stato patrimoniale del 2022, e il valore finale delle rimanenze, risultante dallo stato patrimoniale del 2023, dovrebbe corrispondere al valore iscritto nel conto economico dell'esercizio 2023 a titolo di variazione delle rimanenze.

Dal conto economico emerge che il valore complessivo della variazione delle rimanenze imputato all'esercizio 2023 a titolo di costo, pari a 472.690,05 euro, subisce un discreto decremento rispetto al corrispondente valore imputato a costo nel consuntivo 2022, pari a 1.213.154,00 euro.

BA2660	**B.13) Variazione delle rimanenze**	**-472.690**	**-1.213.154**
BA2670	**B.13.A) Variazione rimanenze sanitarie**	**-426.688**	**-1.300.168**
BA2671	B.13.A.1) Prodotti farmaceutici ed emoderivati	406.378	-585.738
BA2672	B.13.A.2) Sangue ed emocomponenti	0	0
BA2673	B.13.A.3) Dispositivi medici	-973.317	-111.981
BA2674	B.13.A.4) Prodotti dietetici	9.280	1.758
BA2675	B.13.A.5) Materiali per la profilassi (vaccini)	223.947	-24.957
BA2676	B.13.A.6) Prodotti chimici	17	-40
BA2677	B.13.A.7) Materiali e prodotti per uso veterinario	-215	366
BA2678	B.13.A.8) Altri beni e prodotti sanitari	-92.777	-579.577
BA2680	**B.13.B) Variazione rimanenze non sanitarie**	**-46.002**	**87.015**

Il Collegio sindacale riferisce [37] che, nella valutazione delle rimanenze di magazzino, è stato tenuto conto anche di eventuali scorte di reparto e di scorte di proprietà dell'Ente ma fisicamente ubicate presso terzi.

Dichiara altresì che l'Azienda ha proceduto al costante monitoraggio dei farmaci scaduti e soggetti a scadenza mediante verifiche presso le farmacie e indica il 2024 come periodo di smaltimento del materiale acquisito durante il Covid e scaduto.

Il Collegio sindacale riferisce inoltre di aver verificato, anche tramite controllo a campione, l'accertamento della regolare tenuta della contabilità di magazzino, l'osservanza dei termini prescritti dal regolamento aziendale per la gestione di questo nonché la corrispondenza tra le giacenze fisiche e quelle contabili.

[35] Quesito 19, parte terza della relazione-questionario.
[36] Nota integrativa, p. 152.
[37] Quesiti dal 20 al 24, parte terza della relazione-questionario.

Indebitamento

Dalla nota integrativa[38]risulta che l'Azienda ha in essere i seguenti mutui:

DETTAGLIO MUTUI	Destinazione	Soggetto erogatore	Riferimenti delibera di autorizzazione regionale	Importo iniziale	Scadenza	Debito residuo	Tasso di interesse	Garanzie reali
MUTUO VENTENNALE	PIANO INVESTIMENTI AZ. 2006/2010RISTRUTTURAZIONE AMPLIAMENTO - ADEGUAMENTO ACQUISIZIONE IMMOBILIARI	DEXIA CREDIT LOCAL SA (EX DEXIA CREDIOP SPA)	1865/2006	30.000.000	30/06/2026	9.742.738	VARIABILE VALORE NOMINALE ANNUO EURIBOR A I SEI MESI MAGGIORATO DI 0, 248 punti	
MUTUO VENTENNALE	PIANO INVESTIMENTI AZIENDALE TRIENNIO 2011-2013	BPER SPA (EX CASSA DI RISPARMIO)	1408/2013	18.000.000	01/01/2033	11.343.374	VARIABILE SEMESTRALE: DAL 01/1/2020 AL 30/06/2020 TASSO 5,512%- DAL 01/07/2020 AL 31/12/0202 TASSO 5,641%	
TOTALE MUTUI				48.000.000		21.086.112		

Dalla relazione-questionario[39] risulta, inoltre, che non è stato fatto ricorso a nuovo debito per il finanziamento di investimenti.

Al quesito di cui alla relazione-questionario[40] - se il servizio del debito (quota capitale e interessi) relativo all'anno 2023 rientri nel limite quantitativo del 15 per cento delle entrate proprie correnti dell'Ente, ad esclusione della quota di fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla Regione[41] [42] - il Collegio sindacale fornisce risposta negativa.

Il rapporto calcolato dall'Azienda per l'anno 2023 è pari al 18 per cento e le motivazioni di una percentuale di indebitamento superiore al 15 per cento sono ricondotte al calo dei ricavi (esclusa la mobilità) e all'incremento dei tassi di interesse. Tuttavia, nel momento di accensione dei mutui, l'Azienda assicura di aver rispettato il limite previsto dall' art. 2, c. 2-sexies, lett. g), D.Lgs. n. 502/92, ammettendo d'altro canto che, per evitare l'incremento dei tassi di interesse che ha influito sulla percentuale di indebitamento, avrebbe potuto tentare una rinegoziazione ma che, a seguito della progressiva diminuzione del costo del denaro, ha ritenuto di non intraprendere tale percorso nel 2024 rinviandolo eventualmente al 2025.

Nella relazione-questionario il Collegio sindacale indica che l'Azienda non ha in essere operazioni di partenariato pubblico privato[43] e che, nel 2023, non ha fatto ricorso a operazioni diverse da mutui ed obbligazioni ma qualificabili come indebitamento ai sensi della L. n. 350/2003, art. 3, c. 17.[44]

[38] Dettaglio della tabella n. 45 della nota integrativa.
[39] Quesito n. 20, parte prima della relazione-questionario.
[40] Quesito n. 25, parte prima della relazione-questionario.
[41] D. Lgs. 502/1992, art. 2, c. 2-*sexies*, lett. g), punto 2.
[42] Art. 3, c. 16, della L. n. 359/2003, attuativa dell'art. 119, u.c., Cost. e art. 1, c. 664, della L. n. 296/2006.
[43] Quesito n. 21, parte prima della relazione-questionario.
[44] Quesito n. 22, parte prima della relazione-questionario.

Alla domanda [45]se l'Ente abbia programmato, bandito o aggiudicato interventi di edilizia sanitaria al di sopra della soglia comunitaria, l'Azienda elenca i seguenti interventi:

Intervento	Importo dell'intervento	*Fonti di finanziamento*	*Data inizio intervento*	Percentuale dello stato di avanzamento dell'intervento	Costi sostenuti al 31/12/2023
"APC35 "CASA DELLA SALUTE "CITTADELLA SAN ROCCO" RIQUALIFICAZIONE ANELLO EX OSPEDALE SANT'ANNA" CUP E72C19000150001 "	13.000.000,00 €	"Fondi ex art. 20 L. 67/88 € 12.350.000,00 Fondi RER 5% € 650.000,00 "	31/12/2025	0%	0,00 €
Intervento F1520 - PNRR Missione 6 "Salute" – Demolizione dei corpi fabbrica e alla costruzione di nuovo padiglione presso l'Ospedale di Argenta (FE) - Codice Regionale "ASLFE13_SISMICA OSPEDALE DI ARGENTA"CUP: E91B20001150001	14.106.877,13 €	Fondi PNRR € 11.100.000,00 Fondi concessi con decreto R.G.S.del 18/11/2022 ex art 26 D.L. 50/2022 (FOI) € 3.006.877,13	22/07/2024	0%	921.335,63 €
Realizzazione della Casa della Salute di Bondeno - Seconda fase - Attività F2918 - CUPE27B13000180002	8.532.824,30 €	Finanziamento DGR 1388/2013 Allegato C1 - Intervento n.762 e decreto del Commissario delegato n.2065 - 8/11/2019 € 6.561.435,34 Finanziamento aziendale - Rimborso assicurativo € 1.971.388,96	25/05/2023	10%	1.860.291,71 €
				%	
				%	
				%	
				%	
				%	
				%	
				%	

Organismi partecipati

Dal questionario emerge che l'Ausl di Ferrara detiene al 31 dicembre 2022 le seguenti partecipazioni societarie:

- 0,01 per cento del capitale sociale in Lepida S.c.p.A.;
- 0.01% per cento del capitale sociale in ART-ER.

L'Azienda ha inoltre provveduto alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie ai sensi del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (T.U.S.P.), art. 20, avendo approvato il piano di revisione ordinaria delle stesse

Voci rilevanti di spesa

Spesa di personale

[45] Quesito n. 23, parte prima della relazione-questionario.

Nel 2023 il costo totale delle prestazioni di lavoro (al lordo di oneri accessori e IRAP), pari a 177.757.383 euro, registra un incremento del + 4,21 percento rispetto al 2022 (174.257.821,02)[46] come evidenziato in dettaglio nella tabella seguente.

(importi in euro)

TIPOLOGIA	Anno 2009	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023	Incidenza 2023 su 2009	Incidenza 2023 su 2021	Incidenza 2023 su 2022
Personale dipendente a tempo indeterminato	162.892.308,00 €	151.477.140,33 €	158.602.629,66 €	163.020.856,13 €	100.08%	107.62%	102.79%
Personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa	6.599.178,00 €	15.543.208,95 €	10.410.420,35 €	10.464.433,87 €	158.57%	67.32%	100.52%
Personale con contratti di formazione-lavoro, altri rapporti formativi, somministrazione di lavoro e lavoro accessorio	0,00 €	677.714,93 €	1.100.171,11 €	112.403,89 €	0%	16.59%	10.22%
Personale comandato (Costo del personale in comando meno rimborso del personale comandato come voci del conto economico: B.2.A.15.4, B.2.B.2.4 - A.5.B.1, A.5.C.1, A.5.D.1)	-3.325.828,00 €	104.490,62 €	-211.528,40 €	-145.032,66 €	0%	0%	0%
Altre prestazioni di lavoro	3.448.017,00 €	5.173.363,87 €	4.356.128,30 €	4.304.722,75 €	124.85%	83.21%	98.82%
Totale costo prestazioni di lavoro	169.613.675,00 €	172.975.918,70 €	174.257.821,02 €	177.757.383,98 €			

L'Ente dichiara di non essersi avvalso, nel 2022, della facoltà, prevista dall'art. 1, c. 268, lett. b), L. n. 234/2021, di assumere a tempo indeterminato personale del ruolo sanitario e socio-sanitario[47] mediante procedure di stabilizzazione.
Come evidenziato nella tabella 70 della nota integrativa, il personale dipendente al 31 dicembre 2023 è di 2.906 unità.

[46]Quesito n. 26, parte seconda della relazione-questionario.
[47] Quesito n. 28 parte seconda della relazione-questionario.

	IMPORTO FONDO AL 31/12/2010	IMPORTO FONDO AL 01/01/ ANNO 2023	PERSONALE PRESENTE AL 01/01/2023	PERSONALE ASSUNTO NELL'ANNO 2023	PERSONALE CESSATO NELL'ANNO 2023	PERSONALE PRESENTE AL 31/12/2023	IMPORTO FONDO AL 31/12/2023	VARIAZIONE FONDO ANNO 2023 VS FONDO ANNO 2010	VARIAZIONE FONDO ANNO 2023 VS FONDO INZIALE ANNO 2023
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)-(5)	(7)	(8)=(7)-(1)	(9)=(7)-(2)
MEDICI E VETERINARI*	14.064.697						13.104.066	- 960.631	
- Fondo specificità medica, retribuzione di posizione, equiparazione, specifico trattamento	9.773.547	9.091.255	421	58	52	431	9.091.255	- 682.292	-
- Fondo trattamento accessorio condizioni di lavoro	2.206.885	2.150.217					2.150.217	- 56.668	-
-Fondo retribuzione di risultato e qualità prestazioni individuale	2.084.265	1.862.594					1.862.594	- 221.671	-
DIRIGENTI NON MEDICI SPTA*; ***	1.658.332		-	-	-	-	949.935	- 708.397	
- Fondo specificità medica, retribuzione di posizione, equiparazione, specifico trattamento	1.241.920	709.211	32	2	1	34	709.211	- 532.709	-
- Fondo trattamento accessorio condizioni di lavoro	85.523							- 85.523	
- Fondo retribuzione di risultato e qualità prestazioni individuale	330.889	240.724					240.724	- 90.165	-
PERSONALE NON DIRIGENTE**	18.526.798						18.556.009	29.211	
- Fondo fasce, posizioni organizzative, ex indennità di qualificazione professionale e indennità professionale specifica	9.282.264	8.746.237	2.500	114	168	2441	8.746.237	- 536.027	-
- Fondo lavoro straordinario e remunerazione di particolari condizioni di disagio pericolo o danno	4.541.401	9.809.772					9.809.772	5.268.371	
-Fondo della produttività collettiva per il miglioramento dei servizi e premio della qualità	4.703.133							- 4.703.133	
TOTALE	34.249.827	32.610.010	2.953	174	221	2.906	32.610.010	- 1.639.817	-

Rispetto dei tetti di spesa del personale

Il limite prescritto dall'art. 11, c. 1, del D.L. 35/2019 e dall'art. 2, c. 71, della L. n. 191/2009, come dalla Regione confermato con nota dell'11/10/24, si ricorda che non è aziendale ma di livello regionale, come peraltro già indicato dal MEF e dalla RGS con nota del 07/04/2023 (prot. 67058) e da ultimo da questa Corte, Sezione delle Autonomie, con deliberazione 9/SEZAUT/2025/QMIG.

Quanto al livello di spesa per il lavoro a tempo determinato, l'Azienda in sede istruttoria ha dichiarato nel 2023 è stato, in primo luogo, dettato dalle necessità assistenziali sviluppatesi a decorrere dal 2020 per far fronte prima all'emergenza pandemica e, successivamente, alla graduale ripresa delle attività, comprensiva della necessità di recupero delle liste di attesa generatesi a causa della pandemia.

Aggiunge l'Azienda che il legislatore statale ha prorogato anche al 2023 la possibilità da parte degli enti ed aziende del SSN di utilizzare gli strumenti di reclutamento con tipologie contrattuali flessibili introdotte durante l'emergenza Covid, anche al fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali e per il recupero delle liste d'attesa. L'Azienda specifica che le norme di proroga richiamano il vincolo di spesa in materia di personale di cui al D.L. 35/2019 ma non lo specifico vincolo di spesa di cui al D.L. n. 78/2010.

Si evidenzia infine che per tenere conto delle specificità delle aziende ed enti del SSN, detta disciplina è stata modificata dal D.L. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla L. 29 aprile 2024, n. 56, con l'esclusione dal vincolo di spesa dei contratti relativi al personale della dirigenza medica e al personale non dirigenziale appartenente ai profili sanitario e socio-sanitario e con la previsione che il limite operi a livello regionale e non della singola azienda sanitaria. Per il personale escluso dal vincolo è stato previsto, con riferimento al triennio 2024-2026, che la spesa non possa essere superiore al doppio di quella sostenuta per la stessa finalità nell'anno 2009, vincolo, quest'ultimo, ampiamente rispettato nell'ambito del SSR.

L'Azienda rappresenta inoltre che, per mero errore materiale nell'esposizione degli aggregati di spesa, è stato riportato nella tabella del questionario un valore alla voce "Personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa" di euro 10.464.433,87 in luogo del valore effettivo pari a 5.935.019,18 euro. Il valore riportato per errore evidenzierebbe quindi, *prima facie*, un superamento del tetto per 2.635.430,18 euro, dati dal raffronto tra il 50 per cento (3.299.589,00 euro) della omologa spesa del 2009 e la spesa 2023 per la stessa tipologia di lavoro (5.935.019,18 euro).

A ciò si aggiunga – puntualizza l'Azienda, che la spesa effettiva del 2023 (5.935.019,18) va tuttavia sterilizzata dell'impatto economico dei rinnovi contrattuali intervenuti nel periodo considerato, rappresentante, per il tempo determinato, un valore economico di 445.547,73 euro.

Inoltre, come ulteriormente precisato, nella spesa 2023 per il tempo determinato sono contemplati i costi del personale Covid per 847.818,64 euro, di cui 475.345,45 euro finanziati dal livello regionale quale quota parte del contributo previsto dal D.L. 34/2023 (d.G.R. n. 1237/2023 e n. 1536/2023).

Pertanto, al netto di tali sterilizzazioni, il superamento di spesa risulta, secondo quanto riferito, pari a 1.342.063,81 euro. Tali costi sono imputabili ai seguenti contratti:

- 15 contratti dei medici in formazione specialistica (ai sensi del cd. Decreto Calabria) assunti a tempo determinato come forma di anticipazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, la cui trasformazione è prevista dalla stessa normativa in via automatica e condizionata al solo conseguimento del diploma di specializzazione;
- 5 contratti di dirigenti medici con incarico, ai sensi dell'art. 3 D.L. 34/2020, per sopperire alla carenza nel mercato del lavoro di analoghe figure

professionali già specializzate e a tempo indeterminato nonché all' indisponibilità all'assunzione, tramite attingimento alle graduatorie concorsuali, di medici in formazione specialistica, i quali, interpellati, dichiarano di preferire la conclusione del percorso di studi agli incarichi conferiti in base al citato decreto.

Assistenza farmaceutica

Il Collegio sindacale, in risposta alla relazione-questionario[48], riporta i seguenti dati relativi alla spesa farmaceutica:

(valori in euro)

	Anno 2023	Anno 2022	Anno 2021
a) Spesa farmaceutica ospedaliera	18.861.653,00 €	17.605.016,54 €	20.388.777,64 €
b) Spesa per la distribuzione diretta	15.310.476,39 €	14.271.793,29 €	13.290.542,31 €
c) Spesa per la distribuzione per conto	12.933.878,49 €	11.606.692,73 €	9.785.854,65 €
d) Spesa farmaceutica convenzionata	44.602.119,98 €	45.084.072,14 €	44.510.170,28 €

Il Collegio dichiara che sono stati raggiunti tutti gli obiettivi in tema spesa farmaceutica.

Nella relazione[49] sulla gestione l'Azienda dichiara inoltre che, nel 2023, era previsto, a livello regionale, un contenimento dell'incremento della spesa per la farmaceutica convenzionata entro il +1,9% rispetto al 2022, con scostamento differenziato a livello aziendale che tenesse conto delle singole specificità.

In particolare, l'obiettivo assegnato per la convenzionata all'Azienda Usl di Ferrara del + 1,5% risulta raggiunto in quanto l'Azienda ha registrato un decremento del -1% rispetto al 2022 (a fronte di una media regionale del +1,7%) grazie a una serie di azioni messe in campo nella medicina generale, mirate al contenimento della prescrizione delle molecole maggiormente suscettibili di impieghi inappropriati.

D'altro canto, per l'acquisto ospedaliero di farmaci, il limite regionale è stato previsto in una spesa di 1,185 mld di euro corrispondente al +6,3% rispetto al 2022, con la previsione di uno scostamento differenziato fra le aziende sanitarie in ragione sempre delle rispettive peculiarità.

I dati riguardanti gli obiettivi di spesa farmaceutica dell'Ausl di Ferrara, esposti in un primo momento nella tabella di seguito riportata, risultavano superare l'obiettivo aziendale in materia di spesa farmaceutica ospedaliera:

[48] Quesito n. 18.1, parte seconda della relazione-questionario.
[49] Relazione sulla gestione, p. 358.

Spesa farmaceutica	Spesa Consuntivo 2022	Obiettivo (%) di spesa assegnato all'Ausl vs 2022	Spesa Consuntivo 2023	Incr.(%) di spesa effettivo dell'Ausl vs 2022
ospedaliera* escluso ossigeno, farmaci innovativi e vaccini	43.483.502,56 €	7,4% pari a 46.715.636€	47.106.008,00 €	+ 8,3%
convenzionata	45.031.917,18 €	+ 1,5%	44.573.252,48	- 1,02%

Alla richiesta di chiarimenti della Sezione in merito al mancato rispetto dell' obiettivo di spesa farmaceutica ospedaliera, l'Azienda[50] ha dichiarato che nella sopra riportata tabella, in un primo tempo, è stato rilevato il valore finale così come inviato per il tramite dei flussi regionali, in particolare tramite il 14° invio che presentava un'inesattezza per un problema informatico relativamente al valore dei farmaci innovativi non oncologici non valorizzati per contro come innovativi per un importo pari a 423.296 euro. In ragione di ciò, il valore ricalcolato di spesa farmaceutica ospedaliera 2023 (al netto di ossigeno, farmaci innovativi e vaccini) risulta essere pari a 46.682.712 euro corrispondente a un incremento, rispetto all'anno 2022, del + 7,36%, in linea quindi con l'obiettivo assegnato dalla Regione Emilia Romagna all'Azienda Ausl di Ferrara.

Come dichiarato nelle annotazioni al questionario, le azioni adottate per contenere l'incremento sono state il monitoraggio e la valutazione, a cadenza mensile, dei fattori di incremento di spesa e dei fattori di potenziale risparmio.

Quanto agli obiettivi di appropriatezza d'uso dei farmaci, come evidenziato sempre nelle annotazioni al questionario, i principali sono il contenimento dei consumi territoriali di inibitori di pompa protonica, omega 3, vitamina D e antibiotici sistemici, il ricorso ai farmaci a brevetto scaduto (generici/biosimilari) e l'uso prevalente di farmaci che presentano il miglior rapporto costo/opportunità, a parità di condizioni, in particolare nella categoria degli antidiabetici, dei biologici immunosoppressori, degli oncologici, degli intravitreali antiVEGF, degli anticorpi monoclonali per il trattamento della dermatite atopica grave e della rinosinusite cronica grave associata a poliposi nasale. Ulteriore obiettivo di appropriatezza consiste nella rivalutazione delle terapie oncologiche nel fine vita e delle politerapie nei grandi anziani oltre che nella compilazione del database oncologico regionale e dei registri di monitoraggio sulla piattaforma AIFA.

[50] Nota prot. 1186/2025.

In risposta al questionario, il Collegio sindacale conferma che l'obiettivo aziendale di spesa per dispositivi medici è stato rispettato precisando nelle annotazioni[51] che i consumi di tali dispositivi, nel 2023, sono stati sospinti dalla ripresa dell'attività ospedaliera, in particolare dalla riattivazione delle procedure chirurgiche interrotte durante la pandemia. A tale spesa, controbilanciata dalla diminuzione dei consumi relativi al materiale di protezione e alla diagnostica Covid, hanno concorso l'impiego della chirurgia robotica, i dispositivi per la gestione del diabete, le protesi ortopediche, la diagnostica oncologica e i dispositivi in uso in ambito cardiovascolare, mentre sono stati individuati risparmi in una migliore appropriatezza d'uso degli endoscopi monouso e nelle aggiudicazioni di gare d'acquisto centralizzate con favorevole rapporto qualità-prezzo.

L'obiettivo di budget di 14.324.258 euro è stato fissato, per l'Ausl di Ferrara, in base ai dati del IV trimestre 2022 che presentavano una spesa per dispositivi medici, al netto dei consumi relativi ai reparti dell'IOR di Argenta, pari a 13.316.420 euro ai quali è stato aggiunto un incremento di 1.007.837 euro (pari al +7,57%), determinando così l'obiettivo di *budget* indicato.

Nella relazione sulla gestione si trova conferma del rispetto dell'obiettivo aziendale ove "si evidenzia una differenza rispetto all'obiettivo di -78.002,87 euro, pertanto l'obiettivo è stato raggiunto".

Quanto agli obiettivi di appropriatezza d'uso dei dispositivi medici, essi sono stati definiti, a livello regionale, nella riduzione delle quantità di guanti non chirurgici rispetto al 2022, nella riduzione dell'utilizzo di broncoscopi monouso e nell'adeguamento dell'utilizzo dei duodenoscopi monouso alle raccomandazioni regionali, nell'adesione alle gare regionali in particolare per medicazioni per ferite, piaghe e ulcere, dispositivi da elettrochirurgia, protesi d'anca, sistemi PoCT glicemia ospedaliera, nella completezza delle trasmissioni nel flusso DiMe sia per dispositivi medici sia per gli impianti diagnostici in vitro, nella costituzione del gruppo di area vasta/Ausl Romagna dedicato allo sviluppo di un percorso formativo omogeneo nell'ambito del dispositivo vigilanza.

[51] Quesito 19, parte seconda della relazione-questionario.

Consulenze e collaborazioni sanitarie e socio-sanitarie

Nell'esercizio 2023 la spesa per consulenze, collaborazioni, lavoro interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie (codice BA1350 - voce B.2.A.15 del C.E.) è pari a 8.523.583,42 euro, risultando in diminuzione rispetto al 2022 in cui si è attestata su 10.322.814,25 euro.

Il decremento è principalmente legato al minor ricorso a tali forme in seguito all'evolversi e dell'attenuarsi dell'emergenza COVID.

Come esposto nella relazione[52] sulla gestione, la flessione per - 1.799.231 euro delle consulenze, collaborazioni e prestazioni sanitarie interinali, rispetto al bilancio di esercizio 2022, è riconducibile al decremento di prestazioni in simil-alp (pari a – 928.173 rispetto al 2022) e alla mancata ripetizione di attività vaccinale.

	BIL ES 2022	BIL PREV 2023	BIL ES 2023	diff Bil Es 2023 vs Bil Prev 2023	%	diff Bil Es 2023 vs Bil Es 2022	%
Prestazioni in SIMIL ALP	€ 3.046.728	€ 1.496.930	€ 2.118.555	€ 621.625	42%	-€ 928.173	-30%
Lavoro Autonomo	€ 2.910.494	€ 3.008.018	€ 2.935.962	-€ 72.057	-2%	€ 25.467	1%
Borse di Studio Sanitario	€ 1.160.617	€ 1.212.541	€ 1.225.978	€ 13.437	1%	€ 65.361	6%
Comandi Sanitari Passivi	€ 45.895	€ 105.973	€ 122.642	€ 16.669	16%	€ 76.747	167%
Co.Co. Sanitarie	€ 871.608	€ 9.902	€ 11.720	€ 1.818	18%	-€ 859.888	-99%
Lavoro Interinale Sanitario	€ 268.452	€ 0	€ 0	€ 0	#DIV/0!	-€ 268.452	-100%
Personale Universitario	€ 1.815.516	€ 1.823.183	€ 1.947.535	€ 124.352	7%	€ 132.020	7%
Altre consulenze	€ 203.505	€ 227.244	€ 161.192	-€ 66.052	-29%	-€ 42.312	-21%
Consulenze, collaborazioni, interinale sanitarie	**€ 10.322.814**	**€ 7.883.791**	**€ 8.523.583**	**€ 639.793**	**8%**	**-€ 1.799.231**	**-17%**

Tabella B.2.o)

Consulenze e collaborazioni non sanitarie

Le consulenze e le collaborazioni non sanitarie sono state sostenute per un costo pari a 458.581 euro (codice BA1750 voce B.2.B.2. del C.E.), con un decremento rispetto al 2022 in cui l'omologa spesa è stata di euro 1.375.322.

Considerato in diritto

1. La L. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha previsto, all'art. 1, c. 166 e 167, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti Sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti. Tale adempimento deve dare conto, in particolare, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo

[52] Relazione sulla gestione, p. 138.

previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, u. c., della Costituzione, nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione. L'art. 1, c. 170, della medesima legge ha esteso agli enti del Servizio sanitario nazionale l'applicazione delle disposizioni dettate dai commi 166 e 167 per gli enti locali, rimettendo alla Corte dei conti il compito di segnalare alla regione interessata il mancato rispetto da parte di tali enti dell'obbligo di presentazione della prescritta relazione annuale sul bilancio di esercizio.

L'ambito dei poteri delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è stato quindi precisato e ampliato dall'art. 1, c. 3, 4 e 7, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213. In particolare, la norma ha previsto che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino 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'art. 1, c. 166 e seguenti, della L. n. 266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, u. c., della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Come evidenziato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2014), l'art. 1, c. 3, del D.L. n. 174/2012 fa rinvio – ai soli fini, peraltro, delle modalità e procedure dell'esame – ai commi 166 e seguenti dell'art. 1 della citata L. n. 266/2005. Ai fini della verifica in questione, la Sezione regionale di controllo deve accertare che i rendiconti delle regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali resta fermo quanto previsto dall'art. 2, c. 2-*sexies*, del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, dall'art. 2, c. 12, della L 28 dicembre 1995, n. 549, e dall'art. 32 della L. 27 dicembre 1997, n. 449.

1.1. Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che il controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale va ascritto alla "*categoria del sindacato di legalità e di regolarità*", da intendere come verifica della conformità delle gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie, e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (come per il tradizionale controllo di

legalità-regolarità) ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

La lettura che la Corte costituzionale ha fornito dell'art. 1, c. 7, del D.L. n. 174/2012 ne mette in evidenza il carattere cogente, a differenza di quanto statuito per i bilanci e i rendiconti della Regione per i quali il controllo assume carattere collaborativo incidendo sullo stesso esercizio della potestà legislativa. È stato infatti sottolineato dalla Corte costituzionale che "*Il comma 7 disciplina l'esito dei controlli previsti dai commi 3 e 4, stabilendo che, qualora la sezione regionale competente accerti squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, dalla pronuncia di accertamento da essa emessa discende l'«obbligo», per le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio». Stabilisce altresì che, qualora la Regione* (*rectius l'amministrazione interessata, potendosi trattare anche degli enti del Servizio sanitario nazionale) non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica degli stessi da parte della sezione regionale 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».* A tal proposito, la Consulta ha sottolineato che "*(…) l'accertamento, da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti, delle carenze di maggiore gravità elencate dal comma stesso, fa sorgere l'obbligo, in capo all'ente controllato, di adottare i provvedimenti di modificazione del bilancio o del rendiconto necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Lo stesso comma 7 prevede poi […] che l'inosservanza di detto obbligo, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Si tratta, dunque, di effetti – attribuiti dalla disposizione impugnata alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati. Siffatti esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a*

evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti. Essi comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell'autonomia degli enti del Servizio sanitario nazionale, che, tuttavia – come questa Corte ha già incidentalmente rilevato nella sentenza n. 60 del 2013 – si giustifica «in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito […] in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.», anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea". (Corte cost., sentenza n. 39/2014 e successivamente sentenza n. 157/2020).

Proprio in ragione di ciò è stato ulteriormente affermato che il sindacato sui bilanci degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, unitamente alla parifica dei rendiconti regionali, appartiene al genere dei controlli di legittimità-regolarità (sentenze Corte Costituzionale n. 40 del 2014, 60 del 2013, 157 del 2020).

Resta inteso che, come ricordato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 9/SEZAUT/2021/INPR), l'applicazione della ricordata misura interdittiva, proprio per la capacità di incidere su gestioni finalizzate alla tutela alla salute, deve trovare un adeguato bilanciamento con i principi sanciti dall'art. 32 della Costituzione, la cui concreta attuazione presuppone che sia garantita la spesa necessaria all'erogazione di un servizio che sia espressione dei livelli essenziali di assistenza (cfr. Corte cost., sentenze n. 169/2017, n. 62/2020 e n. 157/2020 secondo cui «*nell'ambito del Servizio sanitario nazionale la finalità prevalente è quella di assicurare le prestazioni indefettibili e le ulteriori prestazioni (nei limiti della sostenibilità) alle migliori condizioni qualitative e quantitative*»).

Orbene, a questo riguardo, per verificare l'esatta portata dell'effetto interdittivo occorre rammentare (delibera di questa Sezione, n. 63/2020/PARI) che esso afferisce non già ai "*costi necessari*", inerenti alla prestazione dei LEA, quanto piuttosto alle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica. «*Infatti, mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa*» (Corte cost., n. 62/2020, punto 4.5. del *Considerato in diritto*).

Qualora le irregolarità riscontrate non integrino fattispecie sanzionabili, nei termini di cui all'art. 1, c. 7, del D.L. n. 174/2012, la Sezione regionale di controllo può comunque rinvenire la necessità di richiamare l'attenzione dell'ente, in particolare degli organi politici e di controllo, ognuno per quanto di competenza, ad adottare le opportune misure di autocorrezione.

1.2. A completamento del delineato quadro normativo, vanno richiamate le linee guida per le relazioni dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sul bilancio di esercizio 2023, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 11/SEZAUT/2024/INPR, che intendono assicurare, alle Sezioni regionali della Corte dei conti e ai singoli collegi sindacali, uno strumento unitario di verifica che permetta di monitorare aspetti particolarmente significativi della gestione degli enti sanitari, avente notevole incidenza sulla finanza pubblica ed elevata complessità.

Tanto premesso, i parametri cui conformare i controlli ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 4, del D.L. n. 174/2012 sono i seguenti:

1) conseguimento e mantenimento dell'equilibrio di bilancio;

2) osservanza del vincolo di finalizzazione dell'indebitamento a spesa di investimento (art. 119, u.c. Cost.);

3) sostenibilità dell'indebitamento;

4)assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

1.3. Conseguimento e mantenimento dell'equilibrio di bilancio

Il conseguimento dell'equilibrio di bilancio, così come il suo mantenimento in corso di esercizio, rappresenta il parametro fondamentale cui conformare i controlli, intestati dalla Corte dei conti, sulla gestione finanziaria degli enti del Servizio sanitario nazionale. La relazione-questionario redatta dal Collegio sindacale sul bilancio di esercizio deve essere innanzitutto strumentale alla verifica da parte delle Sezioni regionali di controllo dell'equilibrio economico-finanziario dell'ente sanitario. L'oggetto del controllo è, infatti, il bilancio di esercizio che, per le aziende sanitarie e la Gestione sanitaria accentrata, deve rappresentare in modo chiaro, veritiero e corretto la situazione economica, patrimoniale e finanziaria del periodo di riferimento, così come previsto dalla

Regione Emilia-Romagna, all'art. 9, c. 1, della L.R. 16 luglio 2018, n. 9, recante "*Norme in materia di finanziamento, programmazione, controllo delle aziende sanitarie e gestione sanitaria accentrata. Abrogazione della legge regionale 20 dicembre 1994, n. 50, e del regolamento regionale 27 dicembre 1995, n. 61. Altre disposizioni in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale*".

Come ricordato, tra l'altro, dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 6/SEZAUT/2020/INPR, "il mantenimento degli equilibri di bilancio costituisce una garanzia per la continuità dell'erogazione di un servizio costituzionalmente tutelato come quello della salute". Inoltre, il Legislatore ha imposto agli enti del SSR, in ossequio ai principi di economicità ed efficienza, il rispetto del vincolo di bilancio, attraverso l'equilibrio di costi e ricavi. A tale riguardo, l'art. 4, c. 8, del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, prevede che le aziende ospedaliere, inclusi i policlinici universitari, devono chiudere il proprio bilancio in pareggio.

L'art. 10 della L. 23 dicembre 1994, n. 724, nell'estendere alle unità sanitarie locali l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 4, c. 8, D.Lgs. n. 502/1992, e successive modificazioni e integrazioni, stabilisce che "agli eventuali disavanzi di gestione, ferma restando la responsabilità diretta delle predette unità sanitarie locali, provvedono le regioni con risorse proprie, con conseguente esonero di interventi finanziari da parte dello Stato". La Corte Costituzionale, con sentenza 21-28 luglio 1995, n. 416, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, c. 1, della citata L. n. 724/1994 nella parte in cui impone alle regioni di provvedere con risorse proprie al ripiano degli eventuali disavanzi di gestione anche in relazione a scelte esclusive o determinanti dello Stato.

L'art. 3, c. 2, del D.L. 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla L. 16 novembre 2001, n. 405, prevede che le regioni adottino le disposizioni necessarie per stabilire l'obbligo delle aziende sanitarie ed ospedaliere e delle aziende ospedaliere autonome di garantire l'equilibrio economico nonché per individuare le tipologie degli eventuali provvedimenti di riequilibrio e per determinare le misure a carico dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico.

Infine la Regione deve garantire l'equilibro economico-finanziario del servizio sanitario regionale nel suo complesso e con riferimento ai singoli enti del Servizio sanitario regionale. Nel dettaglio, l'art. 1, c. 274, della L. n. 266/2005 dispone che, al fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, restano fermi gli obblighi posti a carico delle regioni,

con l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome di Trento e Bolzano del 23 marzo 2005, finalizzati a garantire l'equilibrio economico-finanziario nel settore sanitario nonché a prevedere, ove si prospettino situazioni di squilibrio nelle singole aziende sanitarie, la contestuale presentazione di piani di rientro pena la dichiarazione di decadenza dei rispettivi direttori generali. In particolare, ai sensi dell'art. 6 della citata Intesa, le Regioni si impegnano a garantire, in sede di programmazione regionale, coerentemente con gli obiettivi sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, l'equilibrio economico-finanziario del servizio sanitario regionale nel suo complesso in sede sia di preventivo annuale sia di conto consuntivo, realizzando forme di verifica trimestrale della coerenza degli andamenti con gli obiettivi dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, nonché ad adottare misure per la riconduzione in equilibrio della gestione ove si prospettino situazioni di squilibrio.

Gli obblighi di conseguimento dell'equilibrio economico-patrimoniale posti in capo agli enti del Servizio sanitario regionale risultano maggiormente verificabili in concreto a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che, in particolare all'art. 29, c. 1, lett. d), stabilisce che i contributi regionali per il ripiano delle perdite registrate dagli enti del settore sanitario sono rilevati in un'apposita voce del patrimonio netto sulla base del provvedimento regionale di assegnazione, con contestuale iscrizione di un credito verso la regione. Al momento dell'incasso del credito, il contributo viene stornato dall'apposita voce del patrimonio netto e portato a diretta riduzione della perdita all'interno della voce "utili e perdite portati a nuovo". Tale modalità di contabilizzazione consente di evitare che i contributi regionali, erogati in anni successivi rispetto a quello di emersione della perdita, inquinino il risultato economico dell'esercizio di assegnazione all'ente dei contributi medesimi. Ed infatti le regioni devono fornire adeguata copertura ai disavanzi del proprio sistema sanitario con le risorse derivanti dalle manovre fiscali dell'esercizio successivo. In tal senso si esprime l'art. 20, c. 2-bis, del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, secondo il quale i gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi.

La Regione Emilia-Romagna, con la citata L.R. n. 9/2018, ha richiamato, all'art. 9, c. 7, le disposizioni contenute nell'art. 30 del D.Lgs. 118/2011 in merito alla destinazione del risultato economico positivo eventualmente conseguito dagli enti

del Servizio sanitario regionale a fine esercizio, che deve essere portato a ripiano delle eventuali perdite di esercizi precedenti. La destinazione dell'eventuale eccedenza è diversamente disciplinata a seconda degli enti interessati. In particolare, per gli enti di cui all'art. 19, c. 2, lett. b), punto i) (gestione sanitaria accentrata), e lett. c) (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici anche se trasformati in fondazioni, aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale) essa è accantonata a riserva ovvero è resa disponibile per il ripiano delle perdite del servizio sanitario regionale.

1.4. Osservanza del vincolo di finalizzazione dell'indebitamento a spesa di investimento (art. 119, u.c., Cost.).

Il mantenimento di un equilibrio stabile consente all'ente di mantenersi, in prospettiva, in una situazione di risultato positivo di esercizio e di sostenibilità dell'indebitamento. È per detta ragione che il legislatore ha previsto vincoli ben precisi alla crescita dell'indebitamento:

- qualitativo, relativo alla destinazione delle risorse in tal modo acquisite;

- quantitativo, relativo alla sostenibilità degli oneri annuali che discendono dall'indebitamento.

Rispetto al primo profilo (vincolo qualitativo della spesa), l'art. 119, u.c., della Costituzione stabilisce che gli enti territoriali possono indebitarsi per le sole spese di investimento.

La riforma che ha costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio ha, dunque, inteso rafforzare il divieto già affermato dall'art. 119, comma 6, della Costituzione nella sua versione originaria e sancito a livello di legislazione ordinaria dall'art. 3, c. 16, della L. 24 dicembre 2003, n. 350 secondo il quale le regioni possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere solo per finanziare spese di investimento.

1.5. Sostenibilità dell'indebitamento

Con riferimento agli enti del Sistema sanitario regionale, il vincolo quantitativo della spesa si riferisce al rispetto dei limiti di finanza pubblica posti all'ammontare complessivo del debito o al costo per interessi passivi sostenuto dagli enti del Servizio sanitario regionale. Ai sensi dell'art. 2, c. 2-*sexies*, lett. g) punto 2, del

D.Lgs. n. 502/1992, "*La regione disciplina altresì: fermo restando il generale divieto di indebitamento, la possibilità per le unità sanitarie locali di: … contrazione di mutui e accensione di altre forme di credito, di durata non superiore a dieci anni, per il finanziamento di spese di investimento e previa autorizzazione regionale, fino a un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale e interessi, non superiore al quindici percento delle entrate proprie correnti, ad esclusione della quota di fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla regione; …*". L'art. 1, c. 664, della L. 27 dicembre 2006, n. 296, ha statuito che "… *le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano autorizzano le proprie strutture sanitarie alla contrazione di mutui e al ricorso ad altre forme di indebitamento, secondo quanto stabilito dall'articolo 3, commi da 16 a 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, fino ad un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale ed interessi, non superiore al 15 percento delle entrate proprie correnti di tali strutture. Le regioni e le province autonome sono tenute ad adeguare i rispettivi ordinamenti; è fatta comunque salva la facoltà di prevedere un limite inferiore all'indebitamento*.".

Il Legislatore statale, dunque, ha ritenuto di fissare il limite massimo di indebitamento a carico delle aziende e degli altri enti del sistema sanitario in un valore percentuale dato dal rapporto tra il costo del servizio del debito (quota capitale e quota interessi) e le "entrate proprie" dell'esercizio, senza tuttavia dare alcuna definizione di queste ultime.

L'art. 6, c. 4, della L.R. 23 dicembre 2004, n. 29, recante "*Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale*", come sostituito dall'art. 33, c. 1, della L.R. 26 luglio 2007, n. 13, prevede che la Giunta regionale può, ai sensi dell'art. 119, u.c., della Costituzione e dell'art. 3, c. da 16 a 21, della L. 24 dicembre 2003, n. 350, autorizzare le proprie aziende sanitarie alla contrazione di mutui e al ricorso ad altre forme di indebitamento anche oltre i limiti di durata di cui all'articolo 2, c. 2-*sexies*, lett. g), punto 2) del D.Lgs. n. 502 del 1992, fino ad un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale ed interessi, non superiore al 15 per cento delle entrate proprie correnti di tali strutture.

Da tale quadro normativo si ricava che l'indebitamento a lungo termine delle aziende sanitarie dell'Emilia-Romagna è soggetto ai seguenti vincoli normativi:

1) finanziamento di sole spese di investimento;

2) durata decennale, con facoltà di superamento in caso di autorizzazione regionale;

3) limite quantitativo complessivo delle rate, per capitale ed interessi, non superiore al 15% delle entrate proprie;

4) autorizzazione della Giunta regionale.

1.6 Assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti

Tale ultimo parametro rappresenta una clausola aperta che raccoglie tutte le irregolarità e, in particolare, quelle derivanti dal mancato rispetto delle regole di finanza pubblica che possono avere un'incidenza sull'equilibrio, anche dinamico, dei bilanci degli enti sanitari.

In tale prospettiva, con riferimento all'esercizio 2023 le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con la richiamata deliberazione 11/SEZAUT/2024/INPR, oltre a considerare i tradizionali aspetti di indagine ricompresi nella sfera di competenza delle verifiche del collegio sindacale, confermano l'ambito di verifiche correlate all'attuazione degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza in ambito sanitario (parte quarta, "PNRR").

All'esito dell'istruttoria svolta sull'Ausl di Ferrara, si rilevano i seguenti profili di criticità.

1) Mancata ammissione a rimborso di costi Covid a valere sul FESR

I proventi straordinari, rispetto al preventivo, incrementano in ragione di insussistenze attive per la contabilizzazione della mancata erogazione di parte del contributo FESR, per il quale era stato sottoscritto apposito fondo, con contestuale iscrizione di una perdita su crediti, per 1.317.536,76 euro.

Svolto un approfondimento istruttorio dalla Sezione, è emerso che l'Ausl di Ferrara è stata ammessa a un contributo di 7.339.166,00 euro per un progetto presentato il 30 novembre 2020 nell'ambito del POR Fesr Emilia Romagna 2014-2020, Azione 1.6.1, per rafforzare la risposta alla crisi da Covid-2019 tramite acquisizione di specifici beni e servizi volti a rendere più tempestivo ed efficace il servizio erogato agli utenti. L'Azienda ha presentato, allo scopo, un piano dei costi per un importo complessivo stimato pari, appunto, a 7.339.166,00 euro.

In sede di rendicontazione, tuttavia, sono emersi costi non ammissibili per l'importo di 1.317.536,76 euro sui quali l'Ausl ha riferito che "quota parte delle spese rendicontate veniva considerata non ammissibile, per carenza documentale riferibile direttamente a Intercent-ER quale soggetto responsabile delle procedure di affidamento […]". Le motivazioni ostative all'ammissione sono state in parte (per 33.515,63 euro) ricondotte alla mancanza, in capo ad alcuni fornitori, dei requisiti ai sensi dell'art. 80 del Codice dei contratti allora vigente (D.Lgs. 50/2016), a carenze documentali (274.741,60 euro), a riduzioni (per 89.786,47 euro) conseguenti ai controlli *in loco* effettuati dalla società esterna a ciò incaricata in base al bando del progetto e che ha rilevato, fra gli altri, erroneo calcolo dell'iva e mancata produzione di documentazione sostitutiva, difficile individuazione del costo di alcuni beni per mancata loro registrazione, alla data del controllo, del codice inventario sul libro cespite, mancata produzione di documentazione fotografica che evidenziasse il numero di matricola o l'identificativo del bene acquistato con il Fondo FESR COVID 2020. Infine, la restante quota parte del contributo non è stata rendicontata per 919.493,06 euro in quanto, come sostenuto dall'Ausl, "non è stato possibile determinare la relazione tra la spesa imputata ai reparti/articolazioni aziendali covid rispetto alla fornitura avvenuta mediante approvvigionamento a scorta".

La Sezione reputa i chiarimenti forniti dall'Ente non sufficienti a superare la criticità insita nel mancato beneficio di contributi a valere sul FESR in un periodo, come il 2020 e il primo semestre 2021, caratterizzato dal dispendio di ingenti risorse a contrasto dell'emergenza sanitaria che hanno fatto registrare in entrambi gli esercizi importanti disavanzi nelle relative gestioni Covid. Né il contestuale stanziamento di un fondo di importo pari alla somma dei costi che erano stati previsti come non ammissibili al rimborso mette al riparo la Regione e l'Ausl da critiche di inefficienza gestionale nell'utilizzo dei fondi UE che, in epoca emergenziale, erano stati appositamente destinati alla copertura delle spese Covid. In altri termini, la neutralizzazione, tramite un fondo di pari importo, di costi non ammessi a rimborso non vale a rendere i soggetti deputati ai processi di spesa esenti da responsabilità per il mancato rispetto delle corrette modalità di sostenimento della spesa medesima e della sua relativa rendicontazione.

2) Posizioni creditorie vetuste in aumento rispetto al 2022

Al 31 dicembre 2023 i crediti sorti nel 2019 e precedenti ammontano a complessivi 11.242.653,00 euro, risultando in aumento rispetto al 2022, in cui le posizioni creditorie pregresse risultavano pari a 5.188.320,00 euro.

Chiesti chiarimenti dalla Sezione, in sede istruttoria, sulle causali dei crediti di maggiore importo aventi origine nel 2019 e precedenti, l'Azienda ha riferito di aver rilevato una diminuzione degli stessi verso lo Stato (per 901,79 euro), verso la Regione (per 1.603.616,37 euro) e verso aziende sanitarie (per 1.618.948 euro).

Sul punto la Sezione osserva come l'asserita diminuzione per le indicate tipologie non sia dall'Azienda considerata in chiave dinamica ma statica, prendendo essa a riferimento anche nel 2023 (come per il 2022), quale periodo temporale al quale attengono i crediti pregressi, il 2018 ed esercizi precedenti e non, come dovrebbe essere in chiave dinamica, il 2019 ed esercizi precedenti.

L'Azienda ha poi fornito un aggiornamento ad oggi della situazione creditoria pregressa al 31/12/2023, considerando quale pregresso il 2019 e precedenti e anche il 2020 nonché rappresentando gli incassi avvenuti al 31/12/2024 che, tuttavia, non incidono significativamente sulla riduzione del pregresso.

La Sezione raccomanda pertanto una puntuale e costante ricognizione e una solerte attività di riscossione dei crediti pregressi onde evitarne l'accumulo e il reiterato trascinamento sugli esercizi successivi al fine di scongiurare sia un'alterazione del bilancio causata dall'esistenza di poste di dubbia esigibilità sebbene attutita dal relativo Fondo di svalutazione sia l'estinzione dei crediti per prescrizione. In un'ottica inoltre di maggiore omogeneità nel raffronto fra le poste pregresse di un esercizio e quelle dell'esercizio successivo, la Sezione osserva che tali poste non costituiscono un aggregato fisso bensì mobile che, di anno in anno, varia includendo i crediti non riscossi nel quarto anno e precedenti a ritroso rispetto a quello di riferimento.

3) Aumento di debiti pregressi rispetto al 2022

Il cumulo di poste pregresse riguarda anche i debiti che, al 31 dicembre 2023, mostrano un *trend* in crescita, rispetto all'esercizio precedente, attestandosi su complessivi 6.667.084,26 euro, in aumento rispetto all'esercizio 2022, in cui i debiti risalenti agli anni 2018 e precedenti erano pari a euro 6.427.805,00 euro.

Le argomentazioni svolte in sede istruttoria dall'Azienda, con riferimento all'importo complessivo dei debiti pregressi, confermano che essi risultano aumentati dal bilancio di esercizio 2022 al bilancio di esercizio 2023. Tale incremento non appare confutabile neanche alla luce di un paventato errore epurato il quale, esponendo correttamente i valori, tali debiti risulterebbero in calo tra il 2023 e il 2022 di 851.160,72 euro alla luce anche di quanto esposto nella relazione-questionario dal Collegio sindacale, in cui questi dà atto che

"*L'azienda evidenzia che nella tabella della nota integrativa Tab. n. 43 non sono stati riportati i debiti vs fornitori relativi agli anni 2018 ed ante per euro 3.438.813 euro ed euro 1.026.420 relativi all'anno 2019 che per effetto del citato errore sono stati inseriti nella colonna anno di formazione 2022. Detti debiti in contenzioso sono sospesi al pagamento, ma sono monitorati dall'azienda*".

Né dal prospetto dei pagamenti eseguiti al 31/12/2024, prodotto dall'Azienda, emerge un miglioramento della situazione risultando che i debiti del 2020 e del 2019 e precedenti, in specie verso Regione e verso fornitori, sono stati pagati in misura non significativa facendo lievitare anziché scemare il relativo aggregato.

La Sezione raccomanda anche in questo caso un'attenta attività di ricognizione dei debiti pregressi, una loro sollecita definizione previa risoluzione delle contestazioni in atto, senza trascurare la fase di insorgenza del rapporto di debito-credito con i fornitori, mediante un'attenta attività negoziale idonea a prevenire l'insorgenza di contestazioni.

4) Pagamenti tardivi nelle transazioni commerciali

Dal prospetto allegato al bilancio di esercizio 2023, ai sensi dell'art. 41 del D.L. 66/2014, convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, risultano, al 31 dicembre 2023, pagamenti nelle transazioni commerciali, pari a 21.754.094,36 euro, effettuati oltre i termini previsti dall'art. 4 del D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231.

Il pagamento di fatture oltre i termini di scadenza è stato causato, secondo quanto riferito, in parte da problemi di liquidazione di fatture non corrispondenti ai relativi ordini e per le quali è stata richiesta emissione di nota di credito, in parte da temporanee indisponibilità di cassa.

Alla richiesta di ulteriore approfondimento circa le misure adottate per la tempestiva effettuazione dei pagamenti è stato dichiarato che l'Azienda, come previsto nel percorso attuativo delle certificabilità (PAC) del bilancio "Debiti-Costi", procede al rispetto dei termini di legge sulla contabilizzazione dei documenti, al controllo periodico dei debiti scaduti e all'analisi delle cause del mancato pagamento, ai solleciti ai rispettivi servizi per le fatture che risultano scadute e non liquidate, alla predisposizione dello scadenziario delle fatture da pagare, all'inserimento delle fatture liquidate negli ordinativi di pagamento.

La Sezione rammenta che il pagamento tempestivo delle obbligazioni nelle transazioni commerciali, oltre a rappresentare un fattore di interesse per i fornitori e indirettamente per il regolare svolgimento del mercato, costituisce un adempimento dovuto nell'interesse dello stesso debitore al fine di evitargli

l'addebito di interessi di mora a un tasso particolarmente oneroso, rappresentativo del disfavore dell'ordinamento per prassi dilatorie dei pagamenti. L'inosservanza dei tempi di pagamento assume perciò un peso ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato ai Direttori generali e amministrativi, venendo essa decurtata in misura variabile a seconda dell'entità del ritardo ai sensi dell'art. 1, c. 865, della L. 145/2018.

Sul monitoraggio dei tempi di pagamento, il successivo comma 866 dell'art. 1 della medesima legge di bilancio per il 2019 ha disposto che le Regioni trasmettano al Tavolo di verifica degli adempimenti, di cui all'art. 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, una relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865, che costituisce adempimento anche ai fini dell'accesso alla quota premiale del finanziamento sanitario a carico del bilancio dello Stato per gli effetti dell'art. 2, c. 68, lett. c), della L. 23 dicembre 2009, n. 191. Il Tavolo tecnico verifica periodicamente, nel corso delle riunioni sui conti sanitari trimestrali e annuali, l'attuazione della citata normativa per gli enti del SSN che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente.

Il tempestivo pagamento delle fatture nelle transazioni commerciali ha assunto grande rilevanza anche nell'orizzonte del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) dell'Italia, che definisce, oltre a un ampio programma di investimenti, un pacchetto di riforme. Si segnala, infatti, che "*Tra le riforme abilitanti del PNRR, che l'Italia si è impegnata a realizzare in linea con le raccomandazioni della Commissione europea, è prevista la Riforma n. 1.11 relativa alla 'Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie'*" (cfr. Circolare Mef-Rgs del 7 aprile 2022, n. 17). Puntuali linee guida sono state da ultimo dettate dal MEF nella circolare n. 36 dell'8 novembre 2024 ai fini dell'individuazione delle fatture di natura commerciale, del corretto utilizzo della facoltà prevista dall'art. 4, c. 4, del D.Lgs. 231/2002, nonché degli adempimenti degli organi di controllo di regolarità amministrativa e contabile in ordine al corretto utilizzo della predetta facoltà.

Alla luce di tale stringente disciplina, si impone quindi, per l'Azienda, particolare cura nella fase della liquidazione e dei pagamenti delle fatture onde addivenire a un sollecito saldo delle stesse e prevenire contenziosi spesso aventi, non a caso, ad oggetto la sola pretesa di interessi.

5) Superamento del limite di indebitamento

Il livello quantitativo d'indebitamento calcolato dall'Azienda per l'anno 2023 è pari al 18 per cento delle entrate proprie correnti, superiore al limite del 15 per cento

e ascrivibile, oltre che al calo dei ricavi (esclusa la mobilità), all'incremento dei tassi di interesse, anche se, come precisato, al momento di accensione dei mutui, l'Azienda rispettava l'indicato limite previsto dall' art. 2, c. 2-sexies, lett. g), del D.Lgs. n. 502/92.
In sede istruttoria l'Azienda riconosce che avrebbe potuto tentare una rinegoziazione ai fini dell'abbattimento del tasso di interesse ma che, a seguito della progressiva diminuzione del costo del denaro intervenuta nel 2024, ha ritenuto di non intraprendere tale percorso in tale ultimo esercizio, sebbene sarà oggetto di valutazione nel 2025.

La Sezione osserva che il livello di indebitamento deve necessariamente costituire oggetto di monitoraggio dinamico e continuo, anche successivo al momento della stipula del mutuo o prestito, proprio al fine della valutazione sostenibilità effettiva dello stesso nel tempo specie se stipulato a un tasso variabile. Poiché infatti la spesa per mutui è una spesa rigida che difficilmente l'Ente può ridurre nel breve termine rispetto alle altre, risulta essenziale monitorare che la stessa non aumenti ponendo in essere ogni misura idonea a mantenerne invariato il costo mensile se non anche a diminuirlo, con gli strumenti disponibili quali ad esempio la surroga del mutuo.

6) Mancata riconciliazione di alcuni rapporti di debito e credito

Dalla documentazione in atti risulta che l'Ente ha provveduto alla circolarizzazione dei principali rapporti di credito e debito con i fornitori ma che alla richiesta di riconciliazione di alcuni crediti non è stato dato riscontro per la complessiva somma di 223.373,79 euro, comprensivi di crediti verso lo Stato (7.161,70 euro) e verso privati (216.212,09 euro). Stessa sorte ha avuto la circolarizzazione dei debiti, all'esito della quale i debiti verso fornitori complessivamente riconciliati sono stati del valore di 2.878.516,16 euro mentre l'Azienda non ha ricevuto alcun riscontro da altri debitori per il complessivo importo di 3.960.619,49 euro.
La Sezione osserva come l'operazione di riconciliazione delle partite creditorie e debitorie dell'Ente, per essere funzionale a mantenere l'equilibrio di bilancio dell'Ente, debba essere tempestiva tramite rappresentazione simmetrica e speculare dei debiti e dei crediti nei rispettivi bilanci del medesimo Ente e dei propri creditori o debitori. Si invita pertanto l'Azienda a procedere all'operazione di riconciliazione dei rapporti ancora in sospeso in modo celere e puntuale al fine di evitare di introdurre voci inattendibili nel bilancio con inevitabili ripercussioni sull'equilibrio dello stesso.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di esercizio 2023 dell'Azienda USL di Ferrara,

RILEVA

- la mancata ammissione a rimborso a valere sul POR FESR di spese Covid per l'importo di 1.317.536,76 euro;

- un aumento, rispetto all'esercizio precedente, dei crediti e dei debiti risalenti a esercizi pregressi;

- il tardivo pagamento di fatture nelle transazioni commerciali per l'importo di 21.754.094,36 euro;
- il superamento del limite di indebitamento;

- la mancata riconciliazione di alcuni rapporti con propri creditori e debitori.

DISPONE

- che l'AUSL di Ferrara si conformi alle indicazioni contenute nella presente pronuncia e l'Amministrazione regionale assicuri, in particolare, l'osservanza delle stesse da parte dell'Azienda in virtù dei poteri di vigilanza che esercita su di essa.

In particolare, raccomanda all'Azienda e alla Regione, per quanto di rispettiva competenza:

1) in ipotesi di ammissione a contributi a valere su fondi UE, un'attività di spesa improntata al rispetto delle indicazioni per la sua corretta rendicontazione e ammissione a rimborso;

2) di proseguire il monitoraggio e lo smaltimento dei crediti risalenti, di verificare puntualmente l'esistenza e la permanenza delle ragioni giuridiche che ne hanno determinato l'iscrizione in bilancio, verificando adeguatamente e costantemente il correlato fondo di svalutazione;

3) di procedere a un'attenta attività di ricognizione dei debiti pregressi, a una loro sollecita definizione, previa risoluzione delle contestazioni in atto, e altresì a un'attenta attività negoziale idonea a prevenire l'insorgenza di contestazioni;

4) particolare cura nella fase della liquidazione e dei pagamenti delle fatture onde addivenire a un sollecito saldo delle stesse e prevenire contenziosi spesso aventi ad oggetto la sola corresponsione di interessi;

5) di monitorare in chiave dinamica il livello di indebitamento ponendo eventualmente in essere misure di rinegoziazione ove possibile o altri strumenti come la surroga;

6) di procedere alla tempestiva riconciliazione dei rapporti finanziari ancora non riconciliati con i propri debitori e creditori;

- che la presente pronuncia sia pubblicata ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, e ne sia trasmessa copia, mediante posta elettronica certificata, al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, al Presidente della Giunta regionale, all'Assessore alle politiche per la Salute, al Direttore generale e al Collegio sindacale dell'Azienda USL di Ferrara, nonché, per quanto di competenza, alla Procura regionale di questa Corte dei conti, in relazione all' emersione di costi non ammissibili al rimborso a valere sul POR Fesr per l'importo di 1.317.536,76 euro per un progetto presentato dall'Azienda il 30 novembre 2020.

- che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di Consiglio del 10 aprile 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Ilaria Pais Greco	Marcovalerio Pozzato
Firmato digitalmente	*Firmato digitalmente*

Depositata in segreteria in data 5 maggio 2025

Il funzionario preposto

Nicoletta Natalucci

Firmato digitalmente