Deliberazione n. 86/2025/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 20 giugno 2025
Azienda Usl di Modena
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 prevede l'obbligo in capo 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 dei medesimi enti;

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 legge di bilancio dello Stato per l'anno 2023 e il triennio 2023-2025;

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 Sanitaria di Modena

vista la nota del 08/05/2025 assunta a prot. C.d.c. n. 2006), con la quale il magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti all'AUSL di Modena e alla Regione;

viste le deduzioni trasmesse dall'Azienda rispettivamente con note assunte a protocollo in data 06/06/2025 (prot. C.d.c. 0003341) e in data 18/06/2025 (prot. C.d.c. 3576);

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 Sanitaria di Modena 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 del bilancio di esercizio 2023;
- la relazione sulla gestione del bilancio di esercizio 2023;
- la relazione del Collegio sindacale al bilancio di esercizio chiuso al 31 dicembre 2023;

- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP);
- l'ulteriore documentazione pubblicata sul sito istituzionale dell'AUSL di Modena

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, adottati rispettivamente con delibera n. 302 dell'8 settembre 2023 e con delibera n. 151 del 30 aprile 2024 dal Direttore Generale dell'AUSL di Modena, sono stati approvati, il primo, con delibera di Giunta regionale del 25 settembre 2023 (n. 1621) e, il secondo, con successiva delibera di Giunta regionale del 27 maggio 2024 (n. 947).

Il finanziamento del Fondo sanitario 2023 (indistinto, vincolato ed extra-fondo) assegnato all'Ente si è attestato su 1.329.069.749,17 euro[1], il 98,87 per cento dei quali, pari a 1.314.047.499,90 euro, è stato trasferito per cassa dalla Regione entro il 31 dicembre dello stesso esercizio, ai sensi dell'art. 3, c. 7, del D.L. 8 aprile 2013, n. 35[2].

Inoltre, con d.G.R. n. 2069 del 27 novembre 2023[3], dei complessivi 28.001.247,21[4] euro destinati a favore di alcune aziende sanitarie a copertura degli ammortamenti netti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011, è stata assegnata all'AUSL di Modena, per l'anno 2023, la somma di 4.077.646,43 euro.

Conseguentemente, come risulta dalla relazione-questionario[5], il totale delle perdite non ancora coperte al 31 dicembre 2023, per l'Ausl di Modena, è pari a – 32.475.620,55 euro[6] al netto dell'utile (12.047,00 euro) di tale esercizio,

[1] Quesito n. 2, parte seconda, della relazione-questionario.
[2] L'art. 3, c. 7, del D.L. 8 aprile 2013, n. 35 prevede l'erogazione da parte della Regione al proprio Servizio sanitario regionale, entro la fine dell'anno, almeno il 95 per cento delle somme che la stessa incassa dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale e delle risorse proprie che destina al finanziamento del servizio sanitario regionale.
[3] D.G.R. n. 2069 del 27 novembre 2023 "Assegnazione, ripartizione e impegno di spesa ad aziende sanitarie della quota degli ammortamenti netti 2001-2011 – anno 2023".
[4] Riferiti, come si legge nella d.G.R. n. 2069/2023, "alla quota per l'anno 2023, per complessivi euro 20.000.000,00, stanziati dalla L. Reg. n. 30 del 10/12/2019, così come modificato dalla L. Reg. n. 4 del 31/07/2020, in continuità con gli anni precedenti, quale misura di sostegno dell'equilibrio finanziario delle aziende sanitarie del Servizio sanitario regionale per ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni 2001- 2011 […]" nonché "[…] alla somma di euro 8.001.247,21 ricevuta quale regolazione definitiva dei rapporti finanziari riguardanti i ristori erogati dallo Stato per far fronte alle perdite di gettito connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".
[5] Quesito 31, parte terza della relazione-questionario.
[6] Si ricorda che il totale delle perdite pregresse non ancora coperte al 31 dicembre dell'anno 2022 risultava di -46.472.928,13 euro.

portato a compensazione delle perdite pregresse, come rappresentato nella sottostante tabella.

Anno	Utile/perdita di esercizio	Eventuali somme assegnate per ripiano perdite	Modalità di copertura	Utili portati a nuovo o perdita non ancora coperta al 31/12/2023
2023	12.047,24 €	0,00 €		12.047,24 €
2022	0,00 €	9.907.613,91 €	d.G.R. 841/2023	0,00 €
2021	0,00 €	0,00 €	0	0,00 €
2020	0,00 €	0,00 €		0,00 €
2019 e prec.	-20.012.051,43 €	4.077.646,43 €	d.G.R. 2069/2023	-32.487.667,79 €
Perdite non ancora coperte al 31/12/2023: -32.475.620,55 €				

Dal bilancio di esercizio 2023, come anche dall'esame della successiva tabella, emerge che l'Azienda ha conseguito un utile di 12.047,00 euro, a fronte di una previsione di perdita di - 98.047.258,00[7] euro e del risultato negativo del 2022 pari a - 9.907.613,91[8]

Il significativo scostamento positivo del risultato di esercizio realizzato nel 2023 rispetto al risultato preventivato viene sostanzialmente ricondotto dal Collegio sindacale, nel parere sul bilancio, *agli "ulteriori contributi e finanziamenti a sostegno dell'equilibrio 2023 ricevuti dalla Regione nell'esercizio e contabilizzati come da indicazioni regionali".*[9]

Lo scostamento evidenziato è di seguito meglio dettagliato nell'esposizione delle principali variazioni intervenute nella gestione caratteristica e straordinaria rispetto alle previsioni.

Dalla tabella che segue[10] emerge che il risultato operativo derivante dalla gestione caratteristica, dato dalla differenza tra il valore della produzione (voce A del Conto Economico) e i costi della produzione (voce B del medesimo schema CE), evidenzia un saldo positivo pari a 16.736.549,00 euro, che si discosta in maniera significativa dalla previsione iniziale di un disavanzo pari a – 74.897.114,00 euro

(Valori in €)			
Conto economico	**Bilancio di**	**Bilancio di**	**Bilancio di**

[7] Lo scostamento tra il risultato a consuntivo e a preventivo è pari a -98.059.305,00
[8] Lo scostamento rispetto al risultato del consuntivo 2022 è pari a – 9.919.660,91
[9] Relazione del collegio sindacale al bilancio 2023, p. 4
[10] Costruita a partire dal CE riportato a pag. 71 della Relazione sulla gestione.

	esercizio 2023	previsione 2023	esercizio 2022
Valore della produzione	1.492.404.345	1.378.947.053	1.454.453.272
Costo della produzione	1.475.667.796	1.453.844.167	1.447.520.001
Risultato operativo gestione caratteristica +/-	**16.736.549**	**-74.897.114**	**6.933.271**
Proventi ed oneri finanziari +/-	**- 2.699.518**	**- 2.100.000**	**- 1.534.282**
Rettifiche di valore di attività finanziarie +/-	0	**0**	**0**
Proventi straordinari	**13.598.242**	1.408.185	21.763.867
Oneri straordinari	**6.362.881**	1.520.767	15.149.265
Risultato operativo gestione straordinaria +/-	**7.235.361**	**-112.582**	**6.614.602**
Risultato prima delle imposte +/-	**21.272.392**	**-77109696**	**12.013.591**
Imposte dell'esercizio	21.260.345	20.937.562	21.921.206
Utile (Perdita) dell'esercizio +/-	**12.047**	**-98.047.258**	**-9.907.615**

A confronto con i dati dell'esercizio precedente, il consuntivo 2023 presenta un risultato positivo della gestione caratteristica pari a +16.736.549,00 euro, dato dalla differenza tra valore della produzione e costi della produzione, in netto aumento rispetto a quello dell'esercizio precedente 2022 (pari a + 6.933.271,00 euro).[11]

Nelle tabelle sottostanti sono analiticamente riportate le diverse voci del conto economico, relative sia al valore della produzione sia ai costi di produzione, poste a confronto con i corrispondenti dati dell'esercizio precedente (anno 2022).

VALORE DELLA PRODUZIONE	CONSUNTIVO 2023	CONSUNTIVO 2022	diff Bil Es 2023 vs Bil Es 2022
A.1) Contributi in c/esercizio	€ 1.348.535.473,04	€ 1.286.199.475,60	€62.335.997,44
A.2) Rettifica Contributi c/esercizio per destinazione investimenti	-€ 1.039.229,00	-€ 470.855,39	

[11] La differenza è pari a 9.803.278,00 euro.

A.3) Utilizzo Fondi per quote inutilizzate contrib. es. prec.	**€ 10.211.672,73**	**€16.141.915,10**	
A.4) Ricavi per prestazioni sanitarie	**€ 74.941.453,87**	**€ 68.946.921,85**	**€5.994.532,02**
A.5) Concorsi rec. e rimborsi	**€ 25.725.274,89**	**€ 49.186.247,52**	
A.6) Compartecipazioni alla spesa per prestazioni sanitarie (Ticket)	**€ 20.424.396,94**	**€ 19.649.296,00**	**€ 775.100,94**
A.7) Quota contributi in c/capitale imputata all'esercizio	**€ 12.066.725,11**	**€ 12.330.395,01**	
A.8) Incrementi delle immobilizzazioni per lavori interni	**€ 0,00**	**€0,00**	
A.9) Altri ricavi e proventi	**€ 1.538.577,43**	**€ 2.469.876,05**	
Totale Valore della Produzione A)	**€ 1.492.404.345,23**	**€ 1.454.453.271,74**	

Si rileva che il valore complessivo della produzione realizzato nell'esercizio 2023, pari a 1.492.404.345,23 euro, ha registrato un incremento di 37.951.073,49 euro, (corrispondente a una variazione percentuale positiva del 2,61%) rispetto all'esercizio precedente (anno 2022).[12] Tale incremento risulta principalmente imputabile ai "contributi in conto esercizio" (che registrano un aumento di + 62.335,997,44 euro)[13], ai "ricavi per prestazioni sanitarie " (che aumentano di + 5.994.532,02 euro[14]) e alla "compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)" che aumenta di + 775.100,94 euro per effetto, come riferito nella relazione sulla gestione, della ripresa delle attività di specialistica ambulatoriale e di pronto soccorso, in aumento rispetto all'anno precedente.[15]

Complessivamente i costi della produzione si attestano su 1.475.667.796,00 euro, con un incremento di 28.147.79,00 euro rispetto al consuntivo 2022.

Tra le voci di costo in aumento nell'anno 2023 rispetto al consuntivo 2022, in particolare, si rilevano gli "acquisti di beni", che passano da 176.405.952,39 euro nel 2022 a 183.948.760,58 euro nel 2023 (con un aumento di

[12] Nella relazione sulla gestione, pag. 175, è riportato che tale variazione è "*determinata dalle ulteriori assegnazioni disposte dalla Regione Emilia-Romagna finalizzati a specifiche progettualità e al sostegno dell'equilibrio economico complessivo dell'Azienda, nonché da incrementi dei ricavi diretti legati alla ripresa delle attività assistenziali e di vendita di prestazioni".*

[13] Nella relazione sulla gestione, pag. 173, si legge che:" *Le principali variazioni sono determinate dall'incremento dei contributi della Regione per il FSR".*

[14] Nella relazione sulla gestione, pag. 174, si legge:" *Questa voce comprende i ricavi dell'Azienda USL per prestazioni erogate a soggetti residenti in altre Aziende USL della Regione o in altre Regioni (mobilità attiva). In particolare, i ricavi sono complessivamente cresciuti di 5,9 milioni € rispetto al 2022 e 2,4 ml € rispetto al preventivo, per effetto di:*

- *prestazioni erogate a pazienti di altre Aziende USL della Regione da parte di strutture pubbliche dell'Azienda USL in ragione della ripresa delle attività assistenziali;*
- *prestazioni di laboratorio effettuate per ricoverati presso alle Aziende Sanitarie;*
- *prestazioni erogate in regime di intramoenia;*
- *prestazioni effettuata a terzi dal Dipartimento di Sanità Pubblica;*
- *incremento della mobilità attiva extraregionale erogata da Ospedali privati accreditati a residenti fuori regione".*

[15] Relazione sulla gestione, p. 175.

7.542.808,19 euro); tale aumento è ricondotto, nella relazione sulla gestione,[16] all'aumento della spesa per prodotti farmaceutici così come precisato in sede istruttoria, ove "con riferimento ai costi di esercizio si segnala l'aumento dei beni sanitari (+7,5 mln) principalmente connessi all'acquisto di farmaci comprensivi delle molecole ad alto costo per trattamenti oncologici, per malattie rare, immunosoppressori, per sclerosi multipla, per HCV, nonché dei dispositivi medici in ragione della ripresa delle attività chirurgiche". [17]

Aumentano anche gli "acquisti di servizi sanitari", che si attestano su 865.119.407,95 euro nel 2023 (rispetto ai 851.798.407,58 euro nel 2022) con un incremento di 13.321.000,37 euro.[18]

Nella relazione sulla gestione le voci di spesa rientranti nei servizi sanitari che hanno registrato un aumento nel 2023 sono:

- per assistenza farmaceutica;
- per assistenza specialistica ambulatoriale;
- per servizi di assistenza riabilitativa, integrativa e protesica;[19]
- per servizi di assistenza ospedaliera.[20]

Anche l'aggregato di spesa relativa a manutenzioni e riparazioni ha registrato un incremento pari a circa 1,1 milioni di euro rispetto al 2022. Tale aumento, secondo quanto rappresentato in sede istruttoria, è imputabile sia ai canoni di manutenzione degli immobili — comprensivi dei costi sostenuti per l'emergenza alluvionale — sia agli interventi di manutenzione sulle tecnologie sanitarie, ritenuti necessari per garantire la sicurezza del patrimonio immobiliare e tecnologico.

Inoltre, il costo del personale ha registrato un incremento pari a circa 0,8 milioni di euro, attribuibile, secondo quanto riferito dall'Azienda, principalmente

---

[16] Relazione sulla gestione, p. 176.

[17] Si segnala inoltre, come indicato nella nota di risposta (alla lettera istruttoria) prot. n. che anche la "spesa farmaceutica convenzionata ha segnato un incremento di circa 1,2 mln conseguenti all'aumento dei costi sui beni e all'andamento dei consumi".

[18] L'Azienda, nella nota di risposta prot. n. 3341 del 06/06/2025 attribuisce tale aumento all'area dei ricoveri ospedalieri (pari a +8,4 milioni), ai maggiori oneri sostenuti per la mobilità passiva e alle prestazioni di alta specialità erogate da strutture private accreditate.

[19] A pag. 178 della relazione sulla gestione è precisato che:" *In merito all'assistenza integrativa si rileva un trend di crescita progressivo degli assistiti con diagnosi di celiachia, dovuto soprattutto alle indagini familiari che vengono effettuate una volta diagnosticato un nuovo paziente*" mentre l'*"incremento dei costi per assistenza protesica è altresì correlato all'aumento dei pazienti assisiti 2023 rispetto all'anno precedente".*

[20] Relazione sulla gestione, p. 179:" *Si evidenzia un significativo incremento della degenza ospedaliera rispetto all'anno 2022 determinato da:*

• Adeguamento del valore da riconoscere agli ospedali privati accreditati per prestazioni rese a pazienti residenti fuori regione;

• Adeguamento del valore della mobilità passiva extraregionale;

• Incremento dei costi per mobilità passiva infraregionale;

• Impatto fatturato del privato accreditato comprensivo anche delle commesse aggiuntive per il contenimento dei tempi di attesa e della mobilità passiva".

all'imputazione economica degli istituti contrattuali dell'indennità di pronto soccorso e del trattamento accessorio, in aumento, previsto per il comparto.
Le voci di costo in riduzione nell'anno 2023 riguardano, tra gli altri, gli acquisti di servizi non sanitari, pari a 57.634.801,55 euro (rispetto ai 65.124.700,96 euro del 2022), i quali "hanno registrato una riduzione di circa 7,5 milioni principalmente determinati dal contenimento di impatto dei costi per servizi energia, ma anche dei servizi di pulizia e delle utenze telefoniche".[21]

COSTI DELLA PRODUZIONE	CONSUNTIVO 2023	CONSUNTIVO 2022	diff Bil Es 2023 vs Bil Es 2022
B.1) Acquisti di beni	€ 183.948.760,58	€176.405.952,39	+ €7.542.808,19
B.2) Acquisti di servizi sanitari	€ 865.119.407,95	€851.798.407,58	+ € 13.321.000,37
B.3) Acquisti di servizi non sanitari	€ 57.634.801,55	€65.124.700,96	-€ 7.489.899,41
B.4) Manutenzione e riparazione	€ 15.859.751,24	€ 14.700.960,60	+ € 1.158.790,64
B.5) Godimento beni di terzi	€ 6.340.502,40	€ 7.846.670,54	-€ 1.506.168,14
B.6) Costi del personale	€ 276.110.580,64	€ 275.318.697,31	+€ 791.883,33
B.7) Oneri diversi di gestione	€ 19.750.916,53	€ 19.311.862,61	+€ 439.053,92
B.8) Ammortamenti	€ 16.746.722,12	€ 16.778.210,28	-€ 31.488,16
B.9) Svalutazione delle immobilizzazioni e dei crediti	€ 2.646.194,33	€ 400.000,00	+€ 2.246.194,33
B.10) Variazione delle rimanenze	€ 2.391.598,32	€ 2.106.985,52	+€ 284.612,80
11) Accantonamenti	€ 29.118.560,48	€ 17.727.552,97	+€ 11.391.007,51
Totale Costi della Produzione B)	€ 1.475.667.796,14	€ 1.447.520.000,76	€ 28.147.795,38

Tra le voci di costo in aumento rispetto all'anno precedente, suscita particolare attenzione quello della voce 9) *"Svalutazione delle immobilizzazioni e dei crediti"* il cui valore (2.646.194,33 euro) nel 2023 sale di 2.246.194,33 euro rispetto all'anno precedente.
Nella relazione sulla gestione[22] è riportato che *"L'incremento della quota relativa alla svalutazione dei crediti deriva dalla rivalutazione dell'accantonamento sullo specifico fondo svalutazioni applicando le percentuali previste nel regolamento PAC, in ragione della vetustà di determinati crediti. Si segnala inoltre, che nel corso dell'esercizio si è provveduto alla svalutazione di crediti per ticket e sanzioni per mancate disdette in ragione della comunicazione del servizio preposto al loro recupero, che ne ha rideterminato la consistenza finale esigile".*

[21] Nota di risposta prot. n. 3341 del 06/06/2025
[22] Relazione sulla gestione, p. 184/363.

Nel complesso, i costi della produzione hanno registrato un incremento di 28,1 milioni di euro rispetto al consuntivo 2022.

A riscontro della richiesta formulata dalla Sezione in merito alle eventuali azioni poste in essere nel corso dell'anno 2023 ai fini del contenimento della spesa e del conseguente equilibrio della gestione aziendale, l'Azienda ha riferito di aver individuato specifici interventi gestionali finalizzati al conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione dei costi, nell'ambito di budget definiti per le aree afferenti a farmaceutica ospedaliera e convenzionata, dispositivi medici, risorse umane, lavoro atipico, specialistica ambulatoriale interna e medicina convenzionata.[23]

Gestione straordinaria

La gestione straordinaria riferita all'esercizio finanziario 2023 si è conclusa con un risultato positivo di 7.235.361,00 euro, in aumento rispetto all'esercizio 2022 (nel quale il risultato consuntivo si è attestato su 6.614.202,56 euro) nonché rispetto alle stime formulate nel bilancio preventivo 2023, che anticipavano un risultato negativo pari a -112.583,00 euro.

[23] In base alla risposta dell'Azienda si sintetizzano di seguito le principali azioni:
– Farmaceutica convenzionata: costante monitoraggio dell'andamento dei costi e avvio di diverse azioni per calmierare l'incremento della farmaceutica convenzionata con coinvolgimento sia dei MMG che degli specialisti ospedalieri, al fine di promuovere l'uso appropriato dei farmaci, con particolare riferimento alle classi per le quali la Regione rileva criticità in quanto ad alto grado di inappropriatezza;
– Farmaceutica ospedaliera: costanti azioni di monitoraggio della spesa ospedaliera sia in termini di costi sia di appropriatezza prescrittiva, attraverso gli incontri con gli specialisti prescrittori di farmaci ad alto costo con particolare riferimento a reumatologi, dermatologi, gastroenterologi, pneumologi, endocrinologi e cardiologi con i quali sono state affrontate tematiche sia inerenti la prescrizione di farmaci ospedalieri ad alto costo, sia di farmaci con una forte ricaduta sulla spesa farmaceutica convenzionata;
– Dispositivi medici: costante e dettagliata analisi delle varie tipologie di dispositivi consumati, anche raffrontata ai dispostivi collegati all'attività chirurgiche in ragione del perseguimento dell'obiettivo di recupero delle liste di attesa e particolare attenzione all'utilizzo dei medesimi con miglior rapporto costo-efficacia;
– Personale dipendente: costante monitoraggio dell'andamento dei costi associato ad una attenta programmazione del piano assunzioni in ragione delle esigenze assistenziali e delle revisioni organizzative che hanno portato ad una progressiva riduzione numerica del personale dipendente, secondo le indicazioni e obiettivi assegnati dalla Regione, anche nell'ottica del positivo trascinamento sull'anno 2024;
– Lavoro atipico: progressivo minor ricorso al lavoro somministrato in ottemperanza agli obiettivi fissati dalla Regione Emilia-Romagna anche in ragione della conclusione della fase pandemica;
– Medicina convenzionata: avviate diverse azioni di revisione del servizio di continuità assistenziale volte all'efficientamento del servizio, con rilessi di contenimento dei costi e coinvolgimento dei medici di medicina generale e medici specialisti ospedalieri volto a promuovere l'uso appropriato dei farmaci;
– Assistenza protesica: costituzione di gruppi di lavoro plurispecialistici per l'area dell'assistenza integrativa, protesica e ossigenoterapia volti all'analisi e revisione del processo autorizzativo, di controllo delle forniture e degli addebiti;
– Servizi appaltati: costituzione di gruppi di lavoro per l'analisi delle clausole contrattuali relative ai servizi appaltati (es. pulizie, smaltimento rifiuti, lavanolo);
– Servizi tecnici: costante monitoraggio degli interventi anche correlati alle nuove attivazioni e preventive autorizzazioni per gli investimenti da attuare.

PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	CONSUNTIVO 2023	PREVENTIVO 2023	diff Bil Es 2023 vs Bil Prev 2023	CONSUNTIVO 2022
E.1) Proventi straordinari	€ 13.598.242	€ 1.408.185	€ 12.190.057	€ 21.763.867
E.2) Oneri straordinari	€ 6.362.881	€ 1.520.767	€ 4.842.114	€ 15.149.265
TOTALE Gestione straordinaria	€ 7.235.361	-€ 112.583	€ 7.347.944	€ 6.614.202

In relazione alla medesima gestione, si rileva un significativo incremento dei proventi straordinari rispetto alle stime del bilancio preventivo, essendo gli stessi pari a 13.598.342,00 euro a fronte di un importo stimato pari a 1.408.185,00 euro. Tuttavia, si registra una diminuzione di 8.165.525,00 degli stessi proventi straordinari rispetto all'esercizio finanziario 2022, nel quale ammontavano a 21.763.867,00 euro.

Nella relazione sulla gestione[24] si legge che "*la componente dei proventi straordinari è in forte riduzione rispetto al consuntivo 2022 per la mancata contabilizzazione di specifici finanziamenti imputati tra le sopravvenienze attive come da indicazioni ricevute per la chiusura di bilancio 2022".*

Parallelamente si rileva la diminuzione degli oneri straordinari, che ammontano nel 2023 a 6.362.881,00 euro, rispetto ai 15.149.265,00 euro dell'esercizio 2022. Gli stessi risultano, tuttavia, superiori rispetto a quelli di cui al bilancio preventivo, che ne stimava l'ammontare in 1.520.767,00 euro.

Rispondendo all'approfondimento istruttorio svolto dalla Sezione[25] sulle causali delle poste straordinarie che compongono la voce del conto economico EA0030 "Altri proventi straordinari" (pari a 13.598.241,90 euro), con particolare riferimento a quelle più consistenti rappresentate da "Sopravvenienze attive v/terzi" (pari a 5.435.041,63 euro) e "Insussistenze attive v/terzi" (pari a 7.556.615,45 euro), l'Azienda ha inviato il relativo dettaglio dello schema di CE, specificando che nell'aggregato sono conteggiati:

- proventi da donazioni e liberalità diverse che alimentano le voci contabili straordinarie non essendo prevedibili e afferenti alla gestione caratteristica dell'Azienda;
- sopravvenienze attive per quote del fondo sanitario vincolato alimentato da specifici contributi regionali contabilizzati secondo le indicazioni pervenute;

[24] Relazione sulla gestione, p. 185/363.
[25] Nota istruttoria prot. 3341 del 06/062025.

- sopravvenienze attive per mobilità verso aziende sanitarie della Regione relative a componenti residuali di gestione della mobilità sanitaria e altre poste di scambio per prestazioni tra aziende pubbliche della regione regolate dalla matrice scambio definita a livello regionale;

EA0030	E.1.B) Altri proventi straordinari	13.598.241,90
EA0040	**E.1.B.1) Proventi da donazioni e liberalità diverse**	**124.116,20**
2100300101	Erogazioni liberali	124.116,20
EA0050	E.1.B.2) Sopravvenienze attive	5.824.228,83
EA0051	**E.1.B.2.1) Sopravvenienze attive per quote F.S. vincolato**	**66.455,72**
2100505001	Sopravvenienze attive per quote F.S. vincolato	66.455,72
EA0060	**E.1.B.2.2) Sopravvenienze attive v/Aziende sanitarie pubbliche della Regione**	**322.731,48**
2100500101	Sopravvenienze attive per mobilità verso Aziende Sanitarie della Regione	11.764,12
2100500201	Altre sopravvenienze attive verso Aziende Sanitarie della Regione	310.967,36

Inoltre, l'Azienda ha specificato che alla voce "Sopravvenienze attive v/terzi" (voce EA0070 del CE), pari a 5.435.041,63 euro, risultano contabilizzate:

EA0070	**E.1.B.2.3) Sopravvenienze attive v/terzi**	**5.435.041,63**
2100900101	Sopravvenienze attive v/terzi relative al personale	72.006,74
2101700101	Sopravvenienze attive v/terzi relative all'acquisto di beni e servizi	160.642,11
2101900102	Altre sopravvenienze attive verso terzi	4.696.641,50
2101900105	Altre sopravvenienze attive verso terzi - Contributi da Ministero della Salute (extra-fondo) vincolati per PNRR	505.751,28

- sopravvenienze attive verso terzi relative al personale connesse a rimborsi per costi e oneri del personale comandato;
- sopravvenienze attive verso terzi relative all'acquisto di beni e servizi principalmente riferiti a rimborso per utilizzo di spazi di proprietà dell'azienda e altri servizi;
- altre sopravvenienze attive verso terzi consistenti in assegnazioni regionali per complessivi 4.313.945,00 euro principalmente per emersione di lavoratori extracomunitari stranieri irregolari, attività connesse allo spettro autistico e salute nelle carceri, mentre la restante parte si riferisce a rimborsi da parte di dipendenti a seguito di sentenze, azioni di rivalsa, rimborsi assicurativi e altri ricavi aziendali;
- altre sopravvenienze attive verso terzi – contributi da Ministero della Salute (extra fondo) vincolati per PNRR, riferite a specifici contributi regionali.

Con riferimento alla richiesta avanzata da questa Sezione in merito alla composizione della voce "Insussistenze attive verso terzi" (voce EA0170 del Conto economico), il cui importo risulta pari a euro 7.556.615,45, l'Azienda ha comunicato che la stessa risulta così articolata:

EA0170	**E.1.B.3.2) Insussistenze attive v/terzi**	**7.556.615,45**
2102700101	Insussistenze attive verso medici di base e pediatri	1.356.098,79
2102900101	Insussistenze attive verso specialisti convenzionati	2.400,00
2103100101	Insussistenze attive per prestazioni sanitarie da operatori accreditati	1.963.556,63
2103300101	Insussistenze attive verso terzi per storno interessi passivi	135.461,04
2103300102	Insussistenze attive verso terzi relative all'acquisto di beni e servizi	2.725.397,46
2103300401	FRNA - insussistenze del passivo v/terzi relative all'acquisto di beni e servizi	497.031,13
2103500101	Altre insussistenze attive v/terzi	876.670,40

- chiusura di debiti per arretrati medici convenzionati non più erogabili a seguito di ricognizione straordinaria degli stati patrimoniali delle aziende effettuata dal gruppo regionale di coordinamento;
- note di credito da operatori privati accreditati per la regolazione della mobilità sanitaria extraregionale e penalità applicate dalla Commissione paritetica regionale per anni pregressi (2018-2019-2020);
- chiusura di debiti per interessi moratori, a seguito di negoziazioni con i fornitori;
- chiusura di debiti prescritti e fatture da ricevere mai pervenute e non più dovute, a seguito della ricognizione straordinaria degli stati patrimoniali;
- insussistenze per note di credito di strutture socio-sanitarie per prestazioni rientranti nel Fondo della non autosufficienza;
- chiusura residuo Fondo Alpi non più necessario, così come comunicato al competente servizio di verifica del MEF a seguito di ispezione, e chiusura fattura non più dovuta.

In merito agli oneri straordinari,[26] l'Azienda ha precisato che la relativa sezione "*contiene l'effetto delle minusvalenze derivanti dalla messa fuori uso di attrezzature e beni mobili, da rimborsi imposte e da oneri conseguenti a risarcimenti sinistri", fornendo la seguente tabella esplicativa:*

[26] Sezione oneri straordinari del CE:

EA0260	**E.2) Oneri straordinari**	6.362.881,06
EA0270	***E.2.A) Minusvalenze***	92.386,26
EA0280	***E.2.B) Altri oneri straordinari***	6.270.494,80
EA0290	E.2.B.1) Oneri tributari da esercizi precedenti	1.000,80
EA0300	E.2.B.2) Oneri da cause civili ed oneri processuali	311.720,16
EA0310	E.2.B.3) Sopravvenienze passive	5.533.194,04
EA0320	E.2.B.3.1) Sopravvenienze passive v/Aziende sanitarie pubbliche della Regione	97.382,30
EA0330	E.2.B.3.1.A) Sopravvenienze passive v/Aziende sanitarie pubbliche relative alla mobilita' intraregionale	
EA0340	E.2.B.3.1.B) Altre sopravvenienze passive v/Aziende sanitarie pubbliche della Regione	97.382,30
EA0350	E.2.B.3.2) Sopravvenienze passive v/terzi	5.435.811,74
EA0360	E.2.B.3.2.A) Sopravvenienze passive v/terzi relative alla mobilita' extraregionale	
EA0370	E.2.B.3.2.B) Sopravvenienze passive v/terzi relative al personale	2.818.247,00
EA0380	E.2.B.3.2.B.1) Soprav. passive v/terzi relative al personale - dirigenza medica	439.422,00
EA0390	E.2.B.3.2.B.2) Soprav. passive v/terzi relative al personale - dirigenza non medica	63.500,00
EA0400	E.2.B.3.2.B.3) Soprav. passive v/terzi relative al personale - comparto	2.315.325,00
EA0410	E.2.B.3.2.C) Sopravvenienze passive v/terzi relative alle convenzioni con medici di base	
EA0420	E.2.B.3.2.D) Sopravvenienze passive v/terzi relative alle convenzioni per la specialistica	
EA0430	E.2.B.3.2.E) Sopravvenienze passive v/terzi relative all'acquisto prestaz. sanitarie da operatori accreditati	363.923,02
EA0440	E.2.B.3.2.F) Sopravvenienze passive v/terzi relative all'acquisto di beni e servizi	351.372,48
EA0450	E.2.B.3.2.G) Altre sopravvenienze passive v/terzi	1.902.269,24
EA0460	E.2.B.4) Insussistenze passive	424.579,80
EA0461	E.2.B.4.1) Insussistenze passive per quote F.S. vincolato	
EA0470	E.2.B.4.2) Insussistenze passive v/Aziende sanitarie pubbliche della Regione	20.275,33
EA0480	E.2.B.4.3) Insussistenze passive v/terzi	404.304,47
EA0490	E.2.B.4.3.A) Insussistenze passive v/terzi relative alla mobilita' extraregionale	
EA0500	E.2.B.4.3.B) Insussistenze passive v/terzi relative al personale	432,30
EA0510	E.2.B.4.3.C) Insussistenze passive v/terzi relative alle convenzioni con medici di base	
EA0520	E.2.B.4.3.D) Insussistenze passive v/terzi relative alle convenzioni per la specialistica	
EA0530	E.2.B.4.3.E) Insussistenze passive v/terzi relative all'acquisto prestaz. sanitarie da operatori accreditati	38.870,60
EA0540	E.2.B.4.3.F) Insussistenze passive v/terzi relative all'acquisto di beni e servizi	152.764,27
EA0550	E.2.B.4.3.G) Altre insussistenze passive v/terzi	212.237,30
EA0560	E.2.B.5) Altri oneri straordinari	

EA0260	**E.2) Oneri straordinari**	**6.362.881,06**
EA0270	**E.2.A) Minusvalenze**	**92.386,26**
2150100101	Minusvalenze su attrezzature sanitarie	46.093,99
2150100201	Minusvalenze su altri beni mobili	46.292,27
EA0280	**E.2.B) Altri oneri straordinari**	**6.270.494,80**
EA0290	**E.2.B.1) Oneri tributari da esercizi precedenti**	**1.000,80**
2150300101	Imposte esercizi precedenti	1.000,80
EA0300	**E.2.B.2) Oneri da cause civili ed oneri processuali**	**311.720,16**
2150500101	Risarcimenti gestione diretta sinistri	308.328,16
2150500102	Altri risarcimenti	3.392,00

Il dettaglio analitico delle sotto indicate "Sopravvenienze passive verso terzi", (EA0350 del CE), pari a 5.435.811,74 euro,

EA0350	**E.2.B.3.2) Sopravvenienze passive v/terzi**	**5.435.811,74**
2151300301	Altre sopravvenienze passive personale dirigenza medica	439.422,00
2151500901	Altre sopravvenienze passive personale dirigenza non medica	63.500,00
2151701101	Altre sopravvenienze passive personale comparto	2.315.325,00
2152300101	Sopravvenienze passive per prestazioni sanitarie da operatori accreditati	363.923,02
2152500101	Sopravvenienze passive v/terzi relative all'acquisto di beni sanitari	87.715,44
2152500102	Sopravvenienze passive v/terzi relative all'acquisto di beni non sanitari	1.406,49
2152500103	Sopravvenienze passive v/terzi relative all'acquisto di servizi sanitari	168.385,86
2152500104	Sopravvenienze passive v/terzi relative all'acquisto di servizi non sanitari	93.864,69
2152700201	FRNA - Altre sopravvenienze passive v/terzi	356.058,94
2152700102	Altre sopravvenienze passive v/terzi	1.546.210,30

comprende:

- sopravvenienze passive relative al personale per certificazioni INAIL e quote incentivazione;
- addebiti per conguagli prestazioni sanitarie da operatori privati accreditati;
- addebiti da parte di fornitori di beni e servizi (forniture, servizi di prenotazione, protesica, servizi di ricerca, utenze, utilizzo spazi, formazione), riferiti ad esercizi pregressi;
- conguagli per rette e prestazioni relativi a servizi socio-sanitari (FRNA);
- regolazione definitiva della mobilità extra regionale 2020 per 1.172.000,00 euro, rimborso alla Regione di 288.000,00 euro, per attività del Dipartimento Sanità pubblica e altri addebiti per servizi da Comuni e ASP, oltre a spese condominiali relative ad anni precedenti.

Infine, l'Ausl di Modena ha rappresentato che nella sottostante voce "Insussistenze passive v/terzi" (pari a 404.304,47 euro) sono contabilizzate:

EA0480	E.2.B.4.3) Insussistenze passive v/terzi	404.304,47
2153300101	Insussistenze passive v/terzi relative al personale	432,30
2153900101	Insussistenze passive v/terzi relative all'acquisto prestaz. sanitarie da operatori	38.870,60
2154100101	Insussistenze passive v/terzi relative all'acquisto di beni e servizi	152.764,27
2154300101	Altre insussistenze passive v/terzi	212.237,30

- chiusure note di credito da ricevere da operatori privati accreditati, a seguito della definizione dei consuntivi di psichiatrica e alta specialità degli anni 2018 e 2019 da parte della Commissione paritetica regionale e di altri fornitori di beni e servizi per crediti non più esigibili;
- le altre insussistenze passive v/terzi si riferiscono alla rilevazione di economie comunicate dalla Regione a seguito della rendicontazione definitiva dei costi sostenuti su specifici progetti nonché alla chiusura di crediti o perché già incassati o a seguito di sentenze.

Capacità di riscossione

Dallo stato patrimoniale risultano al 31 dicembre 2023:

- crediti (ABA190 – B.II) pari a 316.963.424,32 euro (-7,6 per cento rispetto al 2022 in cui erano pari a 343.106.093,75 euro);
- debiti (PDZ999) pari a 347.318.013,43 euro (- 22,7 per cento rispetto al 2022 in cui erano pari a 449.684.314,53 euro).

Le posizioni creditorie vantate dall'Azienda e aventi origine nel 2019 ed esercizi precedenti[27] sono di seguito riportate:

- 2.526.665,00 euro verso lo Stato, in diminuzione rispetto ai crediti pregressi dell'anno precedente[28];
- 4.163.771,00 euro verso la Regione per spesa corrente, di cui 2.091.282,00 euro per finanziamento ordinario corrente (nel 2022 pari a 0), 177.499,00 euro per finanziamento sanitario aggiuntivo corrente LEA, 94.990,00 euro per spesa corrente/altro e 1.800.000,00 euro per mobilità attiva internazionale (nel 2022 pari a 900.000,00 euro), in aumento rispetto ai crediti pregressi del 2022;[29]

[27] Tabella 20 e 21 della nota integrativa al bilancio d'esercizio 2023.
[28] Tabella 20 della nota integrativa al bilancio di esercizio 2022: crediti vetusti (risalenti al 2018 e precedenti) v/Stato pari a 2.790.355,00 euro.
[29] Tabella 20 della nota integrativa al bilancio di esercizio 2022: crediti vetusti (risalenti al 2018 e precedenti) v/Regione per spesa corrente pari a 941.322,00 euro.

- 12.115.241,00 euro verso la Regione per versamenti a patrimonio netto per investimenti, in lieve diminuzione rispetto ai crediti pregressi del 2022;[30]
- 534.246,00 euro verso Comuni (interamente svalutati);
- 38.475.272,00 euro verso aziende sanitarie pubbliche (con fondo svalutazione 546.763,00 euro), di cui 7.866.053,00 euro per mobilità in compensazione verso aziende regionali e 30.003.489,00 euro per altre prestazioni, mentre 605.731,00 euro verso aziende fuori regione, in aumento rispetto ai crediti pregressi del 2022[31];
- 44.280,00 verso società partecipate o altri enti dipendenti;
- 10.448.315,00 euro verso clienti privati, in lieve diminuzione rispetto ai crediti pregressi del 2022[32];
- 9.842.914,00 verso altri soggetti pubblici, in aumento rispetto ai crediti pregressi del 2022[33].
- 82,00 euro per altri crediti verso erogatori di prestazioni sanitarie (privati accreditati e convenzionati).

Le suddette posizioni creditorie pregresse ammontano a complessivi 78.150.787,00 euro, risultando in aumento del +19,71 percento rispetto all'ammontare dei crediti vetusti del 2022 (risalenti al 2018 e precedenti) pari a 65.282.217,00 euro.[34]

In sede istruttoria è stato, pertanto, chiesto all'Azienda di evidenziare le causali dei crediti pregressi (2019 ed esercizi precedenti) e le ragioni della loro permanenza nel 2023, con particolare riferimento alle posizioni più rilevanti.

In relazione ai crediti pregressi verso la Regione per spesa corrente, l'Azienda ha, in primo luogo, precisato che la loro regolazione avviene annualmente in base a specifici provvedimenti e attraverso le erogazioni per cassa che la Regione comunica alle aziende sanitarie. Ha quindi rappresentato che l'importo complessivo (4.163.771,00 euro) risulta ridotto in ragione della diminuzione della quota di 2.091.281,00 euro, relativa a finanziamento ordinario corrente, regolarizzata nel 2024 per 1.977.738,00 euro, con un residuo perciò, al 31

[30] Tabella 20 della nota integrativa del bilancio di esercizio 2022: crediti vetusti (risalenti al 2018 e precedenti) v/Regione per versamenti a patrimonio netto - investimenti - pari a 12.529.810,00 euro.
[31] Tabella 21 della nota integrativa del bilancio di esercizio 2022: crediti vetusti (risalenti al 2018 e precedenti) v/ aziende sanitarie pubbliche della Regione pari a 29.330.637,00 euro e verso aziende sanitarie pubbliche fuori Regione pari a 552.428,00 euro.
[32] Tabella 21 della nota integrativa del bilancio di esercizio 2022: crediti vetusti (risalenti al 2018 e precedenti) v/ clienti privati pari a 10.573.913,00 euro.
[33] Tabella 21 della nota integrativa- Bilancio di esercizio 2022 crediti vetusti (risalenti al 2018 e precedenti) V/ Altri soggetti pubblici pari a: 8.265.265,00 euro.
[34] Tabella 20 e 21 della nota integrativa- Bilancio di esercizio 2022.

dicembre 2024, di 113.543,00 euro. Le restanti quote del credito pregresso verso Regione per spesa corrente (177.499,00 euro per finanziamento aggiuntivo corrente LEA, 94.990,00 euro per spesa corrente/altro e 1.800.000,00 euro per mobilità internazionale) sono invece, come dichiarato, ancora da regolarizzare[35].

In merito ai crediti pregressi verso aziende sanitarie pubbliche della Regione, i quali al 31 dicembre 2023 ammontavano a 7.866.053,00 euro per mobilità in compensazione e a 30.003.489,00 euro per altre prestazioni,[36] l'Azienda ne ha confermato l'avvenuta regolazione, con un residuo al 31 dicembre 2024 di 573.592,00 euro per i primi e di 3.664.995,00 per i secondi, ricordando che si tratta di posizioni oggetto di "rilevazione reciproca nella matrice degli scambi tra Aziende Sanitarie, quale strumento volto a garantire la circolarizzazione e le quadrature delle rispettive partite a garanzia delle singole Aziende e della esigibilità dei propri crediti".

Per quanto riguarda, invece, i crediti pregressi verso clienti privati per l'importo di 10.448.315,00 euro, l'Azienda ha specificato che i valori iscritti sono riferiti a diverse tipologie di prestazioni principalmente relative a: ticket e sanzioni per mancate disdette di prenotazioni specialistiche, attività di verifica, ispezione, certificazioni veterinarie, autorizzazioni, nulla osta del Dipartimento di Sanità Pubblica, prestazioni sanitarie in regime di libera professione e posizioni oggetto di procedura concorsuale.

Secondo quanto dichiarato dall'Azienda tali posizioni sono state oggetto di un'importante azione di recupero del credito con contestuale analisi delle singole posizioni creditorie per definirne il presupposto di mantenimento a bilancio o la chiusura se non più esigibili. È altresì evidenziato che "i crediti verso privati per gli anni 2020 e antecedenti, alla data del 31.12.2024, risultano pari a 5.624.893,00 euro conseguentemente ad intervenuti incassi su determinate posizioni, alla chiusura di crediti vetusti non più esigibili, a irreperibilità dei clienti".

[35] Al riguardo è stato rappresentato che, per le quote di finanziamento aggiuntivo corrente, sono in corso di definizione le progettualità collegate, mentre per le quote riferite ai crediti per mobilità internazionale, definite annualmente con la Regione, il saldo per l'anno 2024 ammonta complessivamente a 2.700.000,00 euro, previsti anche nella componente debitoria del bilancio.

[36] L'Azienda ha precisato che le posizioni creditorie verso altre aziende della Regione per altre prestazioni si riferiscono principalmente agli scambi economici con Azienda Ospedaliero-Universitaria di Modena a seguito del trasferimento, alla stessa, della proprietà del nuovo Ospedale Civile S. Agostino-Estense di Baggiovara.

L'Azienda ha, inoltre, richiamato i criteri adottati per il calcolo della svalutazione dei crediti verso clienti privati,[37]senza tuttavia specificare se i suddetti crediti pregressi siano stati oggetto di svalutazione e, nel caso, a quanto ammonti l'importo svalutato.

Dei crediti pregressi verso altri soggetti pubblici, pari al 31 dicembre 2023 a 9.842.914,00 euro, l'Azienda ha confermato che l'importo più rilevante è riferito a un credito verso lo Stato per interventi post terremoto.[38] Le restanti quote includono crediti verso prefetture, istituti scolastici, ministeri, istituti carcerari, enti previdenziali e tribunali principalmente riferiti a visite fiscali per i quali si stanno valutando le diverse posizioni in quanto oggetto di annoso contenzioso con tali enti per la riconoscibilità dei relativi importi.

Come rappresentato, il saldo attualizzato al 31 dicembre 2024 di tali crediti pregressi per gli anni 2020 e antecedenti è pari a 8.376.893,00 euro e, inoltre, nel corso dei primi mesi del 2025 è stato chiuso un credito verso lo Stato per il sisma, pari a 2.200.000,00 euro, relativo a un intervento presso l'Ospedale di Mirandola.

In sede istruttoria sono stati oggetto di specifico approfondimento anche i crediti pregressi (2019 ed esercizi precedenti) verso la Regione per versamenti a patrimonio netto per investimenti, pari a 12.115.241,00 euro. L'Azienda, in particolare, è stata invitata a relazionare sul rispetto del cronoprogramma fisico e finanziario degli interventi programmati, indicando eventuali ritardi e relative cause.

---

[37] L'Azienda specifica che per ogni tipologia di crediti viene effettuata un'analisi specifica che porta alla "quantificazione di fondi specifici e/o fondi generici". Per i fondi specifici è prevista una svalutazione al 100% (ad esempio nel caso di debitori soggetti a fallimento) mentre per i fondi generici viene applicata la tabella minima di svalutazione per anni di anzianità, conformemente alla procedura aziendale PAC DA.PO.025 'Fondi per Rischi ed Oneri'":

Anzianità del credito	% minima di svalutazione
Superiore a 12 mesi ed inferiore a 24	10%
Superiore a 24 mesi ed inferiore a 36	20%
Superiore a 36 mesi ed inferiore a 48	40%
Superiore a 48 mesi ed inferiore a 60	60%
Oltre 60 mesi	80%

Precisa, infine, che dopo i 10 anni di anzianità i crediti vengono svalutati al 100%.

[38] Dalla tabella 25 – dettagli crediti per incrementi di patrimonio netto - della nota integrativa del bilancio 2023, risulta una consistenza finale al 31 dicembre 2023 di 5.602.874,00 per crediti verso Commissario straordinario per riorganizzazione rete ospedaliera.

I dati e le informazioni rese dall'Azienda sono riportate nel seguente prospetto riepilogativo dello stato di avanzamento degli interventi oggetto di finanziamento regionale:

(valori in euro)

Dettaglio crediti finanziamento patrimonio netto/ Data assegnazione finanziamento	Cronoprogramma "fisico" intervento	Cronoprogramma finanziario intervento	Ammontare finanziamento riscosso al 31/12/2024
H15. Completamento Laboratorio Istopatologia Ospedale di Baggiovara Del. 272/2009 **Importo finanziamento: 1.413.100,00** **Data assegnazione** finanziamento: Programma straordinario di investimenti in sanità ex art. 20 L. 67/88 – IV Fase - Accordo di programma integrativo 2009 (**16/04/2009**)	Conclusione delle opere complementari a gennaio 2025. (Determina approvazione CRE n. 716 del 06/03/2025)	Richiesta la liquidazione a saldo alla RER del finanziamento per un importo pari a 153.163,05 (nota prot. n. 40470 del 14/05/2025).	**1.259.936,76**
Note: Intervento concluso			
H17- Adeguamento Prevenzione Incendi Del. 272/2009 Castelfranco Emilia **Importo finanziamento: 2.904.405,00** **Data assegnazione finanziamento**: Programma straordinario di investimenti in sanità ex art. 20 L. 67/88 – IV Fase - Accordo di programma integrativo 2009 (**16/04/2009**)	L'intervento ha subito negli anni una forte dilatazione dei tempi di realizzazione dovuta a cause di natura tecnica (risoluzione del contratto iniziale, entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di prevenzioni incendi) e organizzative (il concomitante avvio di altri cantieri sulla medesima struttura). Ad oggi l'intervento è in corso di rimodulazione attraverso la definizione di una variante. Affidamento dei lavori previsto entro il secondo semestre 2025 e ultimazione degli stessi entro il mese di dicembre 2026.	Liquidato ad oggi il 24% della quota Stato e il 100% della quota Regione. Chiusura rendicontazione entro il primo trimestre 2027.	**808.815,24**
Note: La struttura di Castelfranco Emilia (originariamente Ospedale, ora Casa della Salute) è stata oggetto, dal 2017 ad oggi, di importanti lavori per il suo riassetto complessivo (in particolare realizzazione di reparti di OS.CO ed Hospice, nuovi ambulatori chirurgici, nuovo monta lettighe, interventi PNRR) fortemente impattanti sulla funzionalità complessiva della struttura sanitaria che non hanno consentito l'avvio di ulteriori cantieri legati all'adeguamento antincendio, in quanto avrebbero comportato significative ricadute sulla disponibilità di servizi per gli utenti. A seguito, inoltre, dell'emergenza pandemica la struttura ha subito una riorganizzazione degli spazi e dei percorsi per garantire la prosecuzione delle attività sanitarie. Ad oggi è concluso l'aggiornamento della progettazione esecutiva degli adeguamenti antincendio di cui al D.M. 19/03/2015. La realizzazione delle opere deve essere di tipo diffuso ed eseguita per stralci, in quanto fortemente interferente con le attività sanitarie, e dev'essere coordinata con gli altri cantieri programmati per la struttura. Al fine di garantire la conclusione di detti lavori è stato costituito un tavolo interdisciplinare organizzativo.			
H18 - Adeguamento Prevenzione Incendi Sedi distrettuali Del. 272/2009 **Importo finanziamento: 4.915.800,00** **Data assegnazione finanziamento**: Programma straordinario di investimenti in sanità ex art. 20 L. 67/88 – IV Fase - Accordo di programma integrativo 2009 (**16/04/2009**)	L'intervento prevede opere per l'adeguamento alla normativa di prevenzione incendi di diverse sedi dei Distretti sanitari dell'Azienda sanitaria di Modena. L'avvio di altri cantieri su alcune delle sedi distrettuali oggetto dell'intervento nonché la riorganizzazione delle sedi a livello aziendale hanno comportato uno slittamento dei tempi previsti per la conclusione dei lavori. Ad oggi l'intervento è in corso di rimodulazione attraverso la definizione di una variante. Ultimazione dei lavori relativi all'intervento principale prevista entro il mese di dicembre 2025 o, al massimo, entro il primo quadrimestre 2026. A seguire proposta di intervento complementare sino all'esaurimento del finanziamento.	Liquidato ad oggi il 62% della quota Stato e il 100% della quota Regione.	**3.140.260,65**
Note: Il progetto iniziale prevedeva l'adeguamento di 45 sedi appartenenti a 7 Distretti a loro volta raggruppati in 4 lotti. Tra			

il 2011 e il 2013, in attuazione del citato progetto, buona parte delle sedi distrettuali dell'Azienda sanitaria di Modena ricomprese nell'elenco è stata adeguata alla normativa di prevenzione incendi. Sono rimaste escluse in particolare molte delle sedi del Distretto 3 di Modena di proprietà del Comune di Modena, per le quali non era disponibile l'impegno ventennale al vincolo di destinazione sociosanitaria, titolo acquisito nel 2016, con la sottoscrizione di comodato d'uso gratuito con vincolo ventennale di destinazione sociosanitaria. A seguito della riorganizzazione aziendale e alle modifiche intervenute sul Piano Sedi di Modena, è stata effettuata una ricognizione su tutte le strutture al fine di definire l'assoggettabilità ai controlli di prevenzione incendi. L'impiego di tali residui è strettamente correlato alla programmazione sanitaria aziendale relativa all'assetto di tutte le sedi territoriali di Modena che negli anni ha dovuto fronteggiare numerose esigenze e rimodulazioni in funzione delle variabili intervenute non ultimo l'attuazione del PNRR			
H19 - Adeguamento e messa a norma Centro prelievi Ospedale Pavullo Del. 272/2009 **Importo finanziamento: 700.000,00** **Data assegnazione finanziamento**: Programma straordinario di investimenti in sanità ex art. 20 L. 67/88 – IV Fase - Accordo di programma integrativo 2009 (**16/04/2009**)	**Concluso** (Determina approvazione di certificato di regolare esecuzione (CRE) n. 466 del **14/02/2025**)	Richiesta la liquidazione a saldo alla RER del finanziamento per un importo pari a 13.255,78 (nota prot. n. 15006 del 21/02/2025).	686.744,22
Note: Intervento concluso			
L12-Adeguamento impiantistico a norma per nuovo Centro Cure Primarie Finale Emilia Del. 1777/2010 **Importo finanziamento: 2.700.000,00** **Data assegnazione finanziamento**: Delibera di Assemblea Legislativa n. 263/2009 "Sesto aggiornamento del Programma regionale Investimenti in sanità" - Programma regionale allegato L **(12/10/2009**)	Lavori in corso, **conclusione prevista entro il 2025**	La rendicontazione viene eseguita in concomitanza con l'avanzamento dei lavori. Si prevede la chiusura della stessa entro il primo trimestre 2026.	863.126,98
Note: I lavori relativi al primo stralcio funzionale e funzionante di Fase 1 a cui afferisce il finanziamento in oggetto sono stati consegnati a giugno 2020 e sono attualmente in corso. Il cantiere continua con l'attività a pieno regime. Si conferma la previsione di fine lavori entro il 2025, a cui seguirà la chiusura della rendicontazione entro il primo trimestre 2026			
AP.23 Nucleo Cure Primarie strutture Del. 120/13 **Importo finanziamento: 5.800.000,00** **Data assegnazione finanziamento**: Accordo di programma per il settore degli investimenti sanitari art. 20 l. 67/1988 - IV fase 2° Stralcio (**01/03/2013**)	**Collaudo tecnico amministrativo, approvato** con Delibera n. 289 del **04/09/2023**, rettificata per mero errore materiale con Delibera n.320 del 29/09/2023)	Liquidato ad oggi il 76% della quota Stato e il 100% della quota Regione.	4.492.444,00
Note: Intervento principale concluso. L'Azienda è in attesa della completa conclusione di due procedure fallimentari, una conclusa nel mese di maggio del 2025 e una in corso, a seguito della quale sarà possibile definire l'importo residuo del finanziamento con la conseguente possibilità di realizzare un eventuale intervento complementare all'intervento principale concluso.			
AP.24 Prevenzione incendi H. Castelfranco Del. 120/13 **Importo finanziamento: 1.050.000,00** Data assegnazione finanziamento: Accordo di programma per il settore degli investimenti sanitari art. 20 l. 67/1988 - IV fase 2° stralcio (**01/03/2013**)	**Concluso** Lavori terminati	Liquidato ad oggi il 75% della quota Stato e il 100% della quota Regione. Sono in fase di chiusura le procedure amministrative propedeutiche alla richiesta di liquidazione finale a saldo per l'intero importo residuo.	796.710,97

AP.25 Opere messa in sicurezza H. Pavullo Del. 120/13 Importo finanziamento: **1.450.000,00** **Data assegnazione finanziamento**: Accordo di programma per il settore degli investimenti sanitari art. 20 L. 67/1988 - IV Fase 2° Stralcio (**01/03/2013**)	**Intervento sospeso a causa del recesso del contratto e del caro-materiali**; è in corso una rimodulazione dell'intervento per garantirne la conclusione. E' stato esteso l'incarico per l'aggiornamento del progetto da presentare ai Vigili del fuoco.	Liquidato ad oggi il 56% della quota Stato e il 100% della quota Regione.	874.574,98
Note: Intervento originario oggetto di risoluzione contrattuale. Redatta analisi e relazione di dettaglio sulla struttura in relazione alle opere da realizzare e alle mutate esigenze della stessa struttura sanitaria anche a seguito dell'analisi di cui sopra che ha portato a ridurre gli interventi originariamente previsti per l'adeguamento antincendio. La somma residua per completare l'intervento non è comunque bastevole per cui l'intervento ad oggi è sospeso in attesa di ulteriori fondi (alienazioni) da destinare ad esso al fine di coprire il disavanzo intervenuto a seguito del "caro materiali".			
AP.29 Adeguamento H. Carpi Del. 120/13 **Importo finanziamento: 1.028.152,00** **Data assegnazione finanziamento**: Accordo di programma per il settore degli investimenti sanitari art. 20 L. 67/1988 - IV FASE 2° Stralcio (**01/03/2013**)	Ad oggi **l'intervento è in corso di rimodulazione** attraverso la definizione di una variante. Per tale intervento l'Azienda ha disposto ulteriori fondi al fine di coprire il disavanzo conseguente al "caro materiali". L'affidamento dei lavori è previsto entro il secondo semestre 2025 e l'ultimazione degli stessi entro il mese di dicembre 2026.	Liquidato ad oggi l'81% della quota Stato e il 100% della quota Regione. Chiusura rendicontazione entro il primo trimestre 2027.	845.944,87
Note: **A seguito della risoluzione contrattuale nel 2019 i lavori sono stati sospesi**. È in corso l'aggiornamento del progetto esecutivo originario. L'intervento ha subito ulteriori rallentamenti dovuti all'interferenza con altri cantieri dell'Ospedale e al caro-materiali intervenuto negli anni successivi alla pandemia.			
Percorsi riabilitativi legge 23 maggio 2013 n. 57, D.D. 15439/15 **Importo finanziamento: 1.000.000,00** **Data assegnazione finanziamento:** Programma per la realizzazione di strutture sanitarie extraospedaliere per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, ai sensi della L. 17 febbraio 2012, n. 9, art. 3ter e successive modificazioni. Finanziamento D.M. **16 settembre 2014**, pubblicato sulla G.U. del 06 novembre 2014	**Concluso** (Decisione di approvazione del collaudo n. 3000 del 29/12/**2020**)	Concluso Richiesta la liquidazione a saldo alla RER del finanziamento per un importo pari a 46.851,12 (nota prot. n. 29956/25 07/04/2025)	953.148,88
Verifica sisma d.G.R. 1154/10 **Importo finanziamento: 285.974,26** **Data assegnazione finanziamento**: Deliberazione della giunta regionale **26 luglio 2010**, n. 1154 "Approvazione ripartizione e assegnazione finanziamenti alle aziende sanitarie per l'esecuzione delle verifiche tecniche di vulnerabilità sismica delle strutture sanitarie in attuazione dell'art. 33 della L. R. n. 24/2009" (26/07/2010)	**Intervento sospeso** in attesa di ulteriori analisi tecniche al fine di verificare la documentazione agli atti riguardante i fabbricati oggetto di verifica di vulnerabilità.	Richiesta la liquidazione a saldo alla RER del finanziamento per un importo pari a 102.009,18 (nota prot. n. 51293/24 del 14/06/2024/25 07.04.2025) Seguiranno confronti tecnici con la RER al fine di determinare la possibilità di utilizzo delle somme residue.	100.090,99
Note: L'azienda ha saldato gli incarichi professionali per la redazione delle relazioni di vulnerabilità sismica affidate. I residui del finanziamento non possono essere utilizzati per pagare indagini ma solo per affidamenti tecnici. A seguito della verifica della documentazione agli atti si procederà con l'analisi dello stato dell'arte per definire un percorso condiviso con la RER in merito all'utilizzo delle somme residue.			

Intervento PI3 Antincendio Vignola/Pavullo DT 1644/18 **Importo finanziamento: 3.167.745,00** **Data assegnazione finanziamento**: Programma straordinario di investimenti in sanità, ex art. 20 L. 67/88. Adeguamento alla normativa antincendio. Finanziamento P.I.03: risorse assegnate con delibera CIPE n. 16 del **8 marzo 2013**	Intervento principale concluso (Decisione di **approvazione del CRE** n. 1684 del **05/08/2022**). In corso di definizione gli interventi complementari per esaurire il finanziamento	Liquidato ad oggi l'85% della quota Stato e il 100% della quota Regione.	2.717.023,88
Note: L'azienda sta verificando il possibile utilizzo dell'importo residuo del finanziamento per effettuare, mediante intervento complementare, ulteriori lavorazioni antincendio sugli immobili oggetto di intervento originario, tese al rispetto delle tempistiche del D.M. del 2015 e s.m.i., in materia antincendio .			
APB13-Ristrutturazione corpo 02-H. Mirandola DT 18560/18 **Importo finanziamento: 2.000.000.00** Data assegnazione finanziamento: addendum Stato-Regione ex art. 20 L. 67/88 IV Fase 2° stralcio (Intervento APb13) - Accordo di Programma Integrativo Addendum 2016 (**02/11/2016**)	**Concluso** (Decisione di approvazione del **Collaudo** Tecnico-Amministrativo n. 1157 del **03/05/2024**)	Richiesta la liquidazione a saldo alla RER del finanziamento per un importo pari a 1.045,00 (nota prot. n. 40516 del 14/05/2025)	1.716.432,00
Note: Intervento concluso			
Totale finanziamenti: 28.415.176,00	**Totale riscosso al 31/12/2023: 16.299.935,00**		**Totale riscosso al 31.12.2024: 19.255.254,00**
	Totale crediti al 31/12/2023 12.115.241,00		**Totale crediti al 31/12/2024: 9.159.922,00**

L'importo incassato nel 2024, dei crediti (2019 e precedenti) verso la Regione per finanziamenti degli investimenti, è di 2.955.319,00 euro rispetto all'anno precedente.

In merito a quanto rilevato dall'Azienda nel prospetto riepilogativo sopra riportato, si osserva che sul totale di tredici interventi destinatari dei finanziamenti regionali ante 2019 ne risultano conclusi sette ma, per la maggior parte di essi, risulta trascorso un considerevole lasso temporale (oltre dieci anni) dall'assegnazione del finanziamento e sono ancora pendenti le procedure per la riscossione del saldo residuo. Inoltre, quattro interventi sono ancora in corso (H17 - adeguamento prevenzione incendi Castelfranco Emilia Del. 272/2009; H18 - adeguamento prevenzione incendi sedi distrettuali Del. 272/2009; L12 - adeguamento impiantistico a norma per nuovo Centro cure primarie Finale Emilia Del. 1777/2010; AP. 29 adeguamento Ospedale Carpi). Altri due risultano sospesi (AP. 25 opere di messa in sicurezza Ospedale Pavullo Del. 120/13 e verifica sisma d.G.R. 1154/10).

Per gli intervenenti ancora in fase di completamento l'Azienda attribuisce la dilatazione dei tempi di realizzazione a una serie di fattori sia di natura tecnico-giuridica (risoluzione del contratto iniziale, entrata in vigore delle nuove

disposizioni in materia di prevenzioni incendi, necessità di definire varianti progettuali o eseguire nuove analisi tecniche) sia organizzative (concomitante avvio di altri cantieri sulla medesima struttura, riorganizzazione delle strutture aziendali), oltre che al "caro materiali".

Dalla rappresentazione della propria situazione creditoria pregressa, aggiornata alla data del 31 dicembre 2024, emerge una flessione dei crediti pregressi dell'Azienda dell'ordine del 38,45 per cento.

	Valori in euro	
	ANNO 2023 2019 e precedenti	ANNO 2024 2020 e precedenti
CREDITI V/STATO	2.526.665,00	8.106.646,00
CREDITI V/REGIONE O P.A. PER SPESA CORRENTE	4.163.771,00	3.175.395,00
CREDITI V/REGIONE O P.A. PER VERSAMENTI A PATRIMONIO NETTO	12.115.241,00	9.818.921,00
CREDITI V/COMUNI	534.246,00	250.672,00
TOTALE CREDITI V/AZIENDE SANITARIE PUBBLICHE	38.475.272,00	4.779.902,00
CREDITI V/SOCIETA' PARTECIPATE E/O ENTI DIPENDENTI	44.280,00	0
CREDITI V/ALTRI	20.291.311,00	21.969.106,00
Totale al 31.12.	78.150.786,00	48.100.642,00

Relativamente alle azioni di recupero svolte nel 2023 dei complessivi crediti divenuti esigibili sia nell'esercizio di competenza sia negli esercizi precedenti, l'Azienda ha dato conto dell'attività effettuata dai vari gestori[39] per le diverse posizioni creditorie (ticket, mancate disdette, prestazioni sanitarie, servizi legali, comandi, attività ispettive, antinfortunistiche, igienico-sanitarie):

2023	numero	Importo in euro	Incassato in euro al 31.12.2023
Solleciti	61.197	7.121.021,57	1.952.832,92
Diffide	38.536	1.618.009,80	892.128,55
Iscrizione a ruolo	20.903	852.493,08	205.684,14

[39] L'Azienda, nel precedente controllo sul bilancio 2022 (delibera di questa Sezione n. 35/2024/PRSS), ha dato conto dell'avvio di un'imponente azione di recupero tramite una società esterna, affidataria dell'appalto del recupero del credito, cui sono state trasmesse a recupero oltre 10.000 posizioni sospese fino al 31 dicembre 2021.

Dal lato passivo[40] i debiti sorti negli esercizi 2019 e precedenti sono dell'importo di:

- 1.800.000,00 euro verso Regione
- 775.619,00 verso Comuni;
- 6.446.713,00 euro verso aziende sanitarie pubbliche, di cui 6.410.086,00 euro verso aziende regionali e 36.627,00 euro verso aziende fuori Regione, in diminuzione rispetto al 2022 in cui i debiti pregressi (anni 2018 e precedenti) risultavano pari a 22.861.604,00 euro;
- 2.958.375,00 euro verso fornitori, in aumento rispetto al 2022 in cui i debiti risalenti agli anni 2018 e precedenti erano pari a 2.613.168,00 euro;
- 22.394,00 euro verso istituti previdenziali, assistenziali e di sicurezza sociale;
- 440.116,00 euro debiti verso dipendenti.

I debiti risalenti agli esercizi 2019 e precedenti dell'Azienda sanitaria ammontano, pertanto, a complessivi 12.443.217,00 euro, registrandosi una consistente diminuzione rispetto ai debiti vetusti del 2022[41] nel quale le posizioni passive risalenti al 2018 e precedenti erano pari a 30.075.986,00 euro.

In sede istruttoria l'Azienda ha precisato che il saldo dei debiti pregressi verso fornitori (2019 e precedenti) per 2.958.375,00 euro è principalmente riferito a richieste di addebito di interessi passivi, avanzate da:

- società di factoring nei confronti delle quali l'Azienda non ha riconosciuto tali oneri in virtù di diverse contestazioni ancora pendenti;
- fornitori per fatture di beni, servizi e prestazioni contestate.

Viene confermata la prosecuzione del processo di riduzione dei debiti vetusti, attraverso un'attività di analisi specifica per singola posizione debitoria che ha condotto, nel 2024, a un'ulteriore riduzione dell'ammontare complessivo delle posizioni debitorie pregresse evidenziata nella seguente tabella:

	Valori in euro	
	ANNO 2023 2019 e precedenti	ANNO 2024 2020 e precedenti
DEBITI V/REGIONE	1.800.000,00	2.700.000,00
DEBITI V/COMUNI	775.619,00	418.850,00

[40] Tabella n. 43 della nota integrativa del bilancio d'esercizio 2023.
[41] Tabella n. 43 della nota integrativa del bilancio d'esercizio 2022.

DEBITI V/AZIENDE SANITARIE PUBBLICHE	6.446.713,00	-2.305.555,00*
DEBITI V/FORNITORI	2.958.375,00	2.422.660,00
DEBITI V/ISTITUTI PREVIDENZIALI	22.394,00	0,00
DEBITI V/ALTRI:	440.116,00	0,00
Totale al 31.12.	12.443.217,00	3.235.955,00

*Debiti verso Aziende sanitarie pubbliche: il valore negativo riportato nella colonna 2020 e ante per € 2.305.556,00 è una quota parte delle note di credito da ricevere per pay back verso aziende sanitarie della regione (Ausl Reggio per forniture magazzino centralizzato) in attesa della definizione delle stesse. Si evidenzia che il totale dei debiti è inferiore al totale complessivo delle note di credito da ricevere relative al 2020 e ante. Per questo motivo il totale è con segno negativo.

Fondo svalutazione crediti

Il Fondo svalutazione crediti, come riferito dal Collegio sindacale, comprende sia accantonamenti specifici effettuati ad esempio per crediti nei confronti di soggetti sottoposti a procedure concorsuali o con rilevante anzianità sia accantonamenti generici stanziati sulla base delle percentuali di svalutazione per anno di formazione stabilite dalle linee guida regionali[42].

(valori in €)	Stato	Regione	Comuni	Aziende Sanitarie pubbliche	Enti regionali	V/Altri	Erario	Totale
Crediti al 31.12.2023	11.822.155,14	136.539.911,73	1.801.051,59	106.907.264,91	28.899.696,97	42.158.420,83	254.130,15	328.382.631,32
Fondo svalutazione 31/12 23			1.090.906,00	546.763,00		9.781.538,00		11.419.209,00
Totale								316.963.424,32

Nella nota integrativa[43], in merito ai criteri di determinazione dei fondi svalutazione crediti, è ulteriormente precisato che *"Per ogni singola tipologia di crediti è stata effettuata una analisi specifica che ha portato alla quantificazione di fondi specifici e/o fondi generici. Per i fondi specifici è prevista una svalutazione al 100%. Per i fondi generici è stata applicata la tabella minima di svalutazione per anno previste nella procedura aziendale PAC DA.PO.025 Fondi per Rischi ed Oneri".*

Operazioni di transazione

Dalla relazione-questionario[44] risultano effettuate, nel corso del 2023, operazioni di transazione di debiti relativi a interessi di mora "*prevalentemente riferiti ad esercizi pregressi per i quali l'Azienda ha, dopo opportune verifiche sul*

[42] Verbale Collegio sindacale sul bilancio 2023, p. 5.
[43] Nota integrativa al bilancio, p. 47.
[44] Quesiti 43 e 43.1, parte terza, della relazione-questionario.

corretto calcolo degli interessi addebitati, riconosciuto una quota di interessi passivi per ritardati pagamenti, chiedendo altresì lo storno delle restanti fatture".

In sede istruttoria è stato specificato che si tratta di transazioni con alcuni fornitori, con l'obiettivo di contenere il più possibile gli addebiti economici a carico dell'Azienda, nell'ambito di un avviato percorso di riduzione dei debiti a stato patrimoniale e di gestione complessiva delle poste contabili ancora sospese. Di seguito il dettaglio delle transazioni effettuate nel 2023:

FORNITORE	IMPORTO ADDEBITATO	IMPORTO PAGATO
International Factors Italia S.p.A.	4.372,99	1.642,66
Janssen-Cilag S.p.A.	30.187,88	9.040,36
UniCredit Factoring S.p.A.	75.789,16	24.202,27

Situazione di cassa

	2023	**2022**
Anticipazione di tesoreria	€ 29.392.093,74	€ 46.583.091,00
Tempestività dei pagamenti	-6,54	-2,67

Dal questionario[45] emerge che nel corso dell'esercizio 2023 l'Azienda ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 89 giorni a un tasso debitorio del 4,33 per cento, per l'ammontare complessivo di 29.392.093,74 euro, nella misura massima di un dodicesimo dell'ammontare annuo del valore dei ricavi - inclusi i trasferimenti - iscritti nel bilancio preventivo annuale, ai sensi dell'art. 2-sexies, lett. g), del D. Lgs. n. 502/1992, come modificato dal D. Lgs. n. 229 /1999.

Nel 2022 il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, sempre nel rispetto del limite dell'ammontare annuo previsto, è avvenuto per 64 giorni al tasso del 2,14 per cento, per un importo complessivo di 46.583.091,00 euro.[46]

Gli interessi passivi su anticipazioni di cassa, iscritti alla voce CA0120 del conto economico dell'esercizio 2023, sono pari a 138.762,70 euro. Inoltre, dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) risulta che nel 2023 l'Azienda ha sostenuto pagamenti per "Interessi passivi su anticipazioni di cassa" pari a 84.905,46 euro.

[45] Quesito 27, parte prima, della relazione-questionario.
[46] Del. 35/2024/PRSS di questa Sezione sul bilancio 2022 dell'Ausl di Modena.

Alla richiesta di illustrare le motivazioni del ricorso ad anticipazioni di tesoreria nell'esercizio 2023 nonché le azioni volte a contenere il fenomeno verificatosi anche nel 2022, l'Azienda ha rappresentato che il ricorso all'istituto si è reso necessario per garantire pagamenti ai fornitori nel rispetto dei termini previsti dalla legge ed evitare l'addebito di interessi moratori i cui tassi[47] sono notevolmente superiori rispetto al tasso di interesse applicato all'anticipazione di tesoreria. Tale necessità è derivata dal fatto che "le rimesse mensili erogate non sempre sono risultate sufficienti a garantire il flusso di pagamenti, che in alcuni periodi dell'anno subiscono incrementi in ragione di eventi particolari (quali rate di mutui, arretrati o quote variabili a favore dei dipendenti, forniture di beni). Infatti - specifica ulteriormente l'Azienda - alcune rimesse straordinarie sono state incassate a fine esercizio, precisamente nei mesi di novembre e dicembre, a seguito delle Intese sancite in Conferenza Stato-Regioni nel mese di novembre 2023 con le quali è stato definito l'effettivo quadro delle risorse per il Servizio Sanitario Nazionale per l'anno 2023".

Con riferimento all'esercizio 2024 l'Azienda conferma che il ricorso all'anticipazione è avvenuto per un periodo limitato (per un totale di 23 giorni), mentre il saldo del conto di tesoriera al 31/12/2024, pari a 58.655.915,09 euro, anche in ragione di liquidazioni regionali ricevute nel mese di dicembre, ha consentito la regolare gestione dei pagamenti fino al mese di giugno 2025, senza necessità di ulteriore ricorso all'anticipazione.

Nell'esercizio di competenza i debiti verso i fornitori, come mostrato nella seguente tabella della relazione-questionario,[48] diminuiscono rispetto al 2022 passando da 170.922.704,00 euro a 133.289.732,99 euro (voce D.VII, Debiti v/ fornitori, dello stato patrimoniale):

Debito al 31/12	Debiti verso fornitori (totale) (c=a+b)	Debiti verso fornitori non ancora scaduti (debiti non ancora soggetti a pagamento in quanto il termine di dilazione previsto in fattura non è spirato) (a)	Debiti verso fornitori scaduti (debiti soggetti a pagamento) (b)	Indicatore di tempestività dei pagamenti
2023	133.289.732,99 €	119.058.635,20 €	14.231.097,79 €	-6,540
2022	170.922.704,00 €	130.173.698,00 €	40.749.006,00 €	-2,670
2021	139.787.305,00 €	125.290.231,00 €	14.497.074,00 €	-5,000

[47] L'Azienda indica che il tasso di interesse previsto dal D. Lgs. 231/02, nel periodo dal 1° gennaio al 30 giugno 2023 è stato pari al 10,50% e nel secondo semestre dell'anno è stato pari al 12%.

[48] Quesito n. 47, parte terza, della relazione-questionario.

Si rileva che, dei debiti verso i fornitori, quelli scaduti, soggetti a pagamento, al 31 dicembre 2023 ammontano a 14.231.097,79 euro e quelli oggetto di contenzioso giudiziale o stragiudiziale a 2.995.764,65 euro.[49]

Dal prospetto attestante i pagamenti, allegato al bilancio di esercizio 2023 ai sensi dell'art. 41[50] 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 previsti dall'art. 4, D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, risultano pari a 46.979.262,19 euro.[51]

Il Collegio sindacale, rispondendo al relativo quesito,[52] nell'illustrare le misure previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti dichiara che[53] "*l'Azienda ha stabilito tempi entro i quali devono essere gestite le varie fasi del ciclo passivo in modo da ottimizzare il workflow organizzativo. Vengono estratti periodicamente report per la verifica dei tempi di liquidazione delle fatture e monitorati ripetutamente gli scadenziari utilizzati per la predisposizione degli ordinativi di pagamento. Inoltre, sono state attivate azioni per il monitoraggio delle contestazioni e relative azioni di sospensione delle fatture oggetto di contenzioso/approfondimento".*

In sede istruttoria l'Azienda ha riferito che le motivazioni legate al pagamento delle fatture oltre i termini sono riconducibili a diverse cause tra cui contestazioni, richieste di chiarimenti o documentazione integrativa da parte dei servizi liquidatori, richieste di note di credito, errori legati ai prezzi applicati, sospensioni in attesa di collaudi. In aggiunta, viene segnalata la complessità delle procedure di verifica, anche in ragione dell'elevato numero di fornitori e

[49]Quesito n. 53, parte terza, della relazione- questionario.

[50] 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".*

[51] Su un totale di pagamenti effettuati nel 2023 pari a 700.592.586,85 euro, come indicato al quesito n. 52, parte terza della relazione- questionario.

[52]Quesito n. 50, parte terza della relazione- questionario.

[53] Confermando quanto già dichiarato nel precedente controllo sul bilancio 2022 (Del. 35/2024/PRSS di questa Sezione sul bilancio 2022 dell'Azienda USL Modena, p. 11).

dell'eterogeneità della tipologia di addebiti, che rendono il processo di liquidazione particolarmente articolato.

Viene confermato, inoltre, che in diversi casi le fatture sono pagate con qualche giorno di ritardo rispetto ai 60 giorni previsti e questo non determina necessariamente un addebito da parte di fornitori di interessi moratori stante il ridotto lasso di tempo trascorso, se non per alcuni casi saltuari principalmente riguardanti le società di factoring, per i quali sono in corso diversi contenziosi.

Al 31 dicembre 2023 il Fondo per interessi di mora iscritto nello Stato patrimoniale presenta un accantonamento nell'esercizio pari a 200.000,000 euro, un utilizzo per 160.291,00 euro e un saldo di 303.874,00 euro come mostrato nella seguente tabella relativa alla sua movimentazione:

Consistenza iniziale	Accantonamenti dell'esercizio	Utilizzi	Fondo al 31/12
€ 264.165,00	€ 200.000,00	€ 160.291,00	€ 303.874,00

La verifica da parte dell'Azienda sull'adeguata consistenza del Fondo interessi moratori viene effettuata annualmente sulla base delle movimentazioni degli anni precedenti e sulle stime di debiti scaduti e ancora da pagare. Secondo quanto ulteriormente precisato dal Collegio sindacale[54] è stata stimata una quota sulla base dell'andamento degli ultimi due anni garantendo un'adeguata consistenza del fondo.

L'Azienda ha trasmesso il dettaglio, di seguito riportato, relativo all'utilizzo del fondo interessi moratori per l'anno 2023, pari a 160.291,00 euro, specificando che l'utilizzo del Fondo "avviene, in corso di esercizio, in sede di rilevazione contabile delle note di addebito ricevute per interessi che si riferiscono a fatture pagate con ritardo e di competenza di anni precedenti a quello in corso".

	Valori in euro
1003367-FATER S.P.A.	577,34
1007840-GLAXOSMITHKLINE S.P.A.	23.106,75
1008568-INTERNATIONAL FACTORS ITALIA S.P.A.	1.541,03
1008762-ABBOTT S.R.L.	9.733,24
1008886-ZACCANTI SPA CON SOCIO UNICO	304,99
1008991-DASIT SPA	193,09
1008999-BFF BANK S.P.A.	99.329,56
1009260-FRESENIUS MEDICAL CARE ITALIA SPA	15.197,20
1009495-CERACARTA S.P.A.	2.564,54
1010280-JOHNSON & JOHNSON MEDICAL S.P.A.	983,02
1010883-CODESS SOCIALE SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	706,10
1010940-INTRAUMA S.p.A.	1.376,59

[54]Quesito n. 56 e 56.1, parte terza, della relazione- questionario.

1010989-BANCA IFIS S.P.A.	1.531,82
1011075-3 M.C. S.P.A	318,89
1012264-TECHNOLOGIC S.R.L. IN LIQUIDAZIONE	1.378,10
1027359-OMNIALEX SRL	1.153,72
1035681-AMS ANALITICA S.R.L.	294,74
Totale complessivo	160.291

I pagamenti che risultano, inoltre, effettuati dall'Azienda nel 2023 per interessi passivi di mora verso fornitori sono pari a 63.049,51 euro (SIOPE). L'Azienda ha fornito il prospetto sottostante specificando che tali pagamenti "oltre riferirsi a note di addebito già contabilizzate in anni precedenti (per le quali si è fatto ricorso al fondo), possono tenere conto anche di note di addebito di competenza dell'esercizio".

	Valori in euro
AMS ANALITICA S.R.L.	294,74
BANCA SISTEMA S.P.A.	36,23
BFF BANK S.P.A.	24.159,10
AGENZIA DELLE ENTRATE	2.443,82
COMUNE DI CASTELVETRO	56,31
INTERNATIONAL FACTORS ITALIA S.P.A.	1.642,66
JANSSEN CILAG S.P.A.	9.040,36
OMNIALEX SRL	1.153,72
TECHNOLOGIC S.R.L.	65,30
UNICREDIT FACTORING S.P.A.	24.202,27
TOTALE	63.094,51

Circolarizzazione dei rapporti di credito e debito

Nelle risposte al questionario[55] è confermata l'avvenuta circolarizzazione dei principali rapporti di credito e debito con la Regione, gli altri enti del Servizio sanitario, gli organismi partecipati dell'Azienda.

Per quanto riguarda i debiti è confermata l'assenza di posizioni non riconciliate in seguito alla circolarizzazione. Diversamente, con riferimento ai crediti, è segnalato che non sono state confermate dai debitori cinque posizioni, per complessivi 34.074,00 euro, relative a fatture per visite fiscali di anni pregressi, e una posizione, dell'importo di 2.546,00 euro, relativa a prestazioni in anni pregressi del Dipartimento Sanità Pubblica, per le quali è stata stanziata, da parte dell'Azienda, una quota specifica nel Fondo svalutazione crediti.

[55]Quesiti 34, 35, 35.1, parte prima, della relazione - questionario.

Contenzioso

Su richiesta della Sezione l'Azienda ha trasmesso lo schema riepilogativo dei fondi rischi che rilevano contenziosi con rischio di soccombenza probabile, con indicazione della relativa consistenza e del numero di controversie pendenti al 31 dicembre 2023, unitamente al verbale del Collegio sindacale n. 8 del 30 aprile 2024 in cui è attestato l'avvenuto rispetto, da parte dell'Azienda, delle condizioni per procedere all'iscrizione degli accantonamenti ai fondi rischi ed oneri ai sensi dell'art. 29, c. 1, lett. g), D.Lgs. 118/2011.

Descrizione fondo	N. contenziosi al 31.12.2023	Valore
Fondo rischi contenzioso concernente il personale	16	€ 918.000,00
Fondo rischi per cause e oneri processuali	13	€ 2.112.000,00
Fondo rischi per copertura diretta dei sinistri	66	€ 4.662.076,57

Per quanto attiene ai fondi rischi relativi al contenzioso con il personale e relativo a cause e oneri processuali, l'Azienda specifica che l'analisi sul possibile esito delle cause esaminate è stata condotta dalla U.O. Affari generali e legali, tenuto conto delle valutazioni dei difensori interni ed esterni all'Azienda sull'entità del rischio effettuate secondo criteri generali desumibili dal principio contabile OIC n. 31.

La valutazione del rischio di soccombenza ai fini della costituzione del Fondo rischi per copertura diretta dei sinistri è stata invece effettuata dal Comitato di valutazione sinistri, organismo di natura collegiale, a composizione multidisciplinare, istituito con deliberazione del Direttore Generale n. 208 del 28/12/2012. Si ricorda, a tale proposito, che le aziende sanitarie dell'Emilia-Romagna, ai sensi della L. Reg. n. 13/2012[56], trattano i danni fino a una determinata soglia tramite il sistema di ritenzione totale del rischio ovvero senza copertura assicurativa ma in cosiddetta "gestione diretta".

Nella nota integrativa[57] le cause indicate con rischio stimato dai legali come possibile, per le quali non è stato operato alcun accantonamento in conformità alle linee guida regionali "Fondi Rischi ed Oneri" approvate con d.G.R. n. 1562 del 16/10/2017, sono relative a:

- due vertenze con il personale dipendente/convenzionato del valore di 445.000,00 euro;

[56] L. Reg. n. 13/2012 "Norme per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del Servizio Sanitario Regionale".
[57] Nota integrativa del bilancio 2023, p. 78.

- altre due vertenze legali del valore di 93.000,00 euro.

Inventari e gestione delle scorte di magazzino

Nella relazione-questionario il Collegio sindacale[58] conferma l'esistenza di materiale scaduto acquisito durante il periodo di emergenza sanitaria, specificando che si tratta di vaccini anticovid-19 forniti dalla Regione attraverso la struttura commissariale e per i quali l'Azienda non ha sostenuto alcuna spesa.

In sede istruttoria è stato pertanto chiesto all'Azienda, previo approfondimento sulla procedura interna seguita ai fini della verifica periodica delle rimanenze di beni prossimi alla scadenza, di evidenziare le ragioni per le quali nel 2023 è risultata la presenza di materiale Covid scaduto indicandone il valore complessivo e le ragioni del mancato utilizzo o reimpiego entro la data di scadenza presso altre aziende regionali.

L'Azienda ha rinviato al regolamento aziendale del magazzino economale che "prevede una gestione improntata alla minimizzazione delle scorte compatibilmente con la garanzia di continuità delle forniture agli utilizzatori finali. Il sistema di gestione delle scorte, per i beni che prevedono una scadenza, è effettuato secondo la metodologia FEFO (first expired, first out). Le scorte di riserva dei DPI COVID sono stoccate presso un magazzino di deposito aggiuntivo, dal quale vengono prelevate all'occorrenza le quantità necessarie a ripristinare la scorta corrente. Per quanto riguarda questi materiali, è attiva una separata e puntuale gestione delle consistenze e scadenze, parallela all'ordinaria gestione tramite applicativo informatico GAAC, in dotazione a tutte le Aziende del SSR. Nel mese di ottobre 2023 è stata effettuata una riorganizzazione e una verifica straordinaria dei prodotti, ancora in giacenza presso tale magazzino, con conseguente smaltimento dei prodotti non utilizzabili e scaduti".

Il valore del materiale smaltito nel 2023, costituito da facciali filtranti (le cd. mascherine FFP2 e FFP3), camici e tute monouso e, in minor misura, da copricapo monouso, relativi a forniture avvenute negli anni precedenti, è stato quantificato in 1.285.369,29 euro.

Il mancato impiego dello stesso prima della scadenza è stato attribuito a una flessione dei consumi delle scorte dei dispositivi di protezione individuale a partire dal 2022 e soprattutto dalla cessazione della pandemia nel mese di maggio del 2023.

[58] Quesito 20.3, parte terza, della relazione-questionario.

L'Azienda dichiara di aver intrapreso azioni interne per ridefinire l'utilizzo dei dispositivi in ambiti non covid (ad esempio l'utilizzo delle tute monouso da parte del Servizio veterinario), che hanno tuttavia portato solo a una lieve ripresa dei consumi, o di aver interessato altre aziende del SSR ai fini di una cessione delle scorte ma senza esito, concludendo che la "situazione delle scorte dei DPI citati risultata analoga su tutto il territorio regionale, che non ne ha permesso una ridistribuzione tra Aziende".

Indebitamento

Come rappresentato nella nota integrativa, l'Azienda ha in essere cinque mutui di ammontare residuo, alla data del 31 dicembre 2023, pari a 37.264.871,00 euro (valore corrispondente a quello riportato alla voce D.1 "Mutui passivi" dello stato patrimoniale).[59] Dalla relazione-questionario[60] risulta, inoltre, che l'Azienda nel 2023 non ha fatto ricorso a nuovo debito per il finanziamento degli investimenti.

Il Collegio sindacale ha risposto negativamente al quesito[61] se il servizio del debito (quota capitale e interessi) relativo al 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, indicando, nelle annotazioni al questionario, che "lo sforamento rispetto al vincolo normativo è da ricondurre in parte ad una diminuzione delle entrate proprie e in gran parte all'aumento dei tassi di interesse". È comunque confermato che al momento di accensione del mutuo l'azienda rispettava i limiti dell'indebitamento previsti dall'art. 2, c. 2-sexies, lett. g), D.Lgs. n. 502/92.

[59] Come evidenziato nella tabella n. 45 della nota integrativa, i cinque mutui stipulati dall'Azienda sono stati rispettivamente autorizzati con d.G.R. n. 1561/01, n. 1718/01, n. 2801/03, n. 974/08, n. 801/14 e n. 873/2018:
- mutuo di 42.349.465,73 euro per "Nuovi Ospedali Modena (Baggiovara) e Sassuolo" con scadenza 31 dicembre 2023 (debito residuo 0 euro);
- mutuo di 25.823.000,00 euro per "Completamento Ospedale di Baggiovara" con scadenza 31 dicembre 2025 (debito residuo 3.294.481,81,00 euro);
- mutuo di 27.000.000,00 euro per "Piano Investimenti 2008-2010" con scadenza 30 giugno 2029 (debito residuo 8.950.060,19 euro);
- mutuo di 20.000.000,00 euro per "Piano Investimenti 2014-2016 - realizzazione casa della salute; adeguamenti e miglioramenti strutturali degli edifici già esistenti" con scadenza 30.06.2036 (debito residuo 13.899.742,34,00 euro);
- mutuo di 15.000.000,00 euro per "Piano Investimenti 2018-2020 - manutenzione straordinaria strutture, completamento Casa della Salute e altre sedi aziendali e adeguamenti sismici" con scadenza 30.06.2034 (debito residuo 11.120.586,42 euro).

[60] Quesito n. 20, parte prima, della relazione- questionario.

[61] Quesito n. 25, parte prima, della relazione- questionario.

Il mancato rispetto del limite quantitativo per il servizio del debito risulta essersi verificato anche nell'esercizio 2022.[62]

In sede di approfondimento istruttorio, l'Azienda ha precisato che la percentuale di indebitamento per l'anno 2023 si è assestata sul 17,73% per cento confermando, quali cause di superamento del limite, "minori ricavi per prestazioni sanitarie e fitti attivi" e "l'incremento significativo dei tassi di interesse che ha determinato maggiori oneri per oltre 2 mln rispetto all'esercizio 2019 (pre Covid) in cui il limite di indebitamento era ampiamente rispettato".

Per l'esercizio 2024 l'Azienda attesta, per contro, che la percentuale di indebitamento è rientrata entro il limite fissato per legge assestandosi sul 12,60%.

Quanto alle operazioni di partenariato pubblico-privato in essere, il Collegio sindacale conferma che l'Azienda sanitaria di Modena ha all'attivo una concessione di costruzione e gestione pari a 903.700,00 euro, finalizzata alla realizzazione dell'area commerciale dell'Ospedale di Carpi (con nessun onere a carico dell'Azienda).

Non risultano infine attive operazioni qualificabili come indebitamento, ai sensi dell'art. 3, c. 17, L. n. 350/2003, diverse da mutui e obbligazioni.[63]

Organismi partecipati

Secondo quanto indicato nella nota integrativa[64], l'Ausl di Modena al 31 dicembre 2023 è socio unico dell'Ospedale di Sassuolo S.p.a. e detiene una partecipazione in Lepida S.c.p.A., entrambe società in attivo.

L'Azienda, con atto del Direttore generale n. 412 del 13 dicembre 2024, ha approvato il piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2023, ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (T.U.S.P.).

[62] Del. 35/2024/PRSS di questa Sezione sul bilancio 2022 dell'Ausl Modena, p. 16.
[63] Quesito n. 22, parte prima, della relazione-questionario.
[64] Nota integrativa al bilancio, tabelle 13 e 14, p. 39.

Voci rilevanti di spesa

Spesa per il personale

Nel questionario è dichiarato che non è stato rispettato il tetto di spesa prescritto dall'art. 11, c. 1, del D.L. 35/2019, convertito con modificazioni, dalla L. 25 giugno 2019, n. 60,[65].

Al contrario, risulta rispettato il limite prescritto dall'art. 2, c. 71, della L. 191/2009 in quanto la spesa del personale riferita all'esercizio 2023 risulta inferiore di 12.185.491,90 euro alla corrispondente spesa sostenuta nell'esercizio 2004.

Il costo totale delle prestazioni di lavoro (al lordo degli oneri accessori e dell'IRAP) sostenuto nel 2023, pari a 295.885.012,00 euro, è in diminuzione rispetto al 2022 in cui la relativa spesa si era attestata su 296.199.403,00 euro, come di seguito rappresentato:

TIPOLOGIA	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023
Personale dipendente a tempo indeterminato	273.486.338,00 €	277.242.184,00 €	283.200.662,00 €
Personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa	13.034.736,00 €	18.243.812,00 €	13.082.809,00 €
Personale con contratti di formazione-lavoro, altri rapporti formativi, somministrazione di lavoro e lavoro accessorio	7.570.398,00 €	7.320.191,00 €	5.207.353,00 €
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)	-10.152.226,00 €	-9.677.323,00 €	-8.855.779,00 €
Altre prestazioni di lavoro	3.636.993,00 €	3.070.539,00 €	3.249.967,00 €
Totale costo prestazioni di lavoro	287.576.239,00 €	296.199.403,00 €	295.885.012,00 €

Risulta in particolare che la spesa sostenuta nel 2023 per personale a tempo indeterminato (283.200.662,00 euro) è lievemente aumentata rispetto al 2022 (277.242.184,00 euro) mentre la spesa per personale a tempo determinato

[65]Nell'annotazione al quesito n. 21, parte seconda, della relazione-questionario, il Collegio ricorda che *"il limite di spesa ai sensi dell'art. 11, c. 1 del D.L. 35/2019 non è aziendale ma di livello regionale, così come confermato anche dalla nota MEF - RGS - Prot. 67058 del 07/04/2023. La Regione Emilia-Romagna non ha ancora ricevuto dal MEF le indicazioni per l'esecuzione dell'adempimento con riferimento all'anno 2023".*

(13.082.809,00 euro) è diminuita rispetto all'anno precedente (18.243.812,00 euro).

Tali dati risultano in linea con quanto indicato nella relazione sulla gestione[66] in cui si legge che *"E' stata data applicazione agli indirizzi regionali in materia di superamento del precariato e di valorizzazione della professionalità acquista dal personale con rapporti di lavoro di natura flessibile in coerenza con i contenuti dei diversi protocolli sottoscritti con le Organizzazioni Sindacali regionali, sia per il comparto sia per quello delle aree dirigenziali. Le procedure di stabilizzazione per la valorizzazione delle professionalità acquisite dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza COVID-19, in coerenza con le linee di indirizzo della Conferenza delle Regioni, hanno trovato applicazione in corso dell'anno 2023 con la stabilizzazione di 54 unità di personale (52 dirigenti e 2 unità dell'area del comparto). In linea con le indicazioni regionali, la politica di stabilizzazione ha consentito di limitare il ricorso al lavoro atipico la cui spesa si è ridotta del 14% rispetto all'anno precedente".*

In merito alla spesa sostenuta nell'esercizio 2023 per contratti di lavoro a tempo determinato, l'Azienda ha, in particolare, rappresentato in sede istruttoria che il livello di tale spesa è stato primariamente determinato dalle esigenze assistenziali emerse a partire dall'anno 2020, inizialmente connesse alla gestione dell'emergenza sanitaria e, successivamente, correlate alla graduale ripresa delle attività ordinarie, incluse le liste d'attesa, in attuazione degli obiettivi di programmazione sanitaria definiti a livello regionale, compromessi a causa della situazione emergenziale.

Nel 2023 l'Azienda ha rilevato un incremento dell'1,9% nel volume delle prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate (comprensive di visite e diagnostica strumentale, con esclusione delle attività di laboratorio), rispetto al 2022. In ogni caso, la stessa ha precisato che "il rapporto tra lavoratori assunti con contratti di lavoro flessibile e lavoratori assunti a tempo indeterminato nel 2023 si è mantenuto al di sotto della soglia del 20% stabilita dall'art. 19 del D. Lgs. 81/2015 e confermata dai CCNL di Area". Ha inoltre ribadito, come già indicato nella relazione sulla gestione, di aver proseguito nell'azione di stabilizzazione del personale precario mediante pubblicazione, nel corso del 2023, di bandi per la stabilizzazione di 52 professionisti del comparto e di 2 professionisti della dirigenza.

[66] Relazione sulla gestione, "Governo delle risorse umane", p. 9.

Nel verbale del Collegio sindacale, inoltre, si evince che le unità di personale totali si sono ridotte di 284 unità nel 2023[67] rispetto all'anno 2022.

Limiti alla spesa per il personale

Diverse disposizioni legislative hanno introdotto, nel tempo, limiti alla spesa per il personale delle aziende sanitarie. Considerata la rilevanza di tale voce nell'ambito della spesa corrente, essa è stata oggetto di specifiche misure di contenimento volte a prevenire situazioni suscettibili di compromettere l'equilibrio finanziario e l'efficienza gestionale delle aziende sanitarie.

Tra tali misure, in particolare, si richiamano l'art. 11, c. 1, del D. L. 30 aprile 2019, n. 35, convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 2019, n. 60, e l'art. 2, c. 71, della L. 23 dicembre 2009, n. 191, entrambe volte a stabilire specifici limiti alla spesa per il personale.[68]

Ciò premesso, il Collegio sindacale, nella relazione questionario, ha dichiarato[69] che la spesa per il personale non ha rispettato il limite di cui al D.L. 35/2019, mentre ha rispettato il limite (alternativo) previsto dalla Legge 191/2009.[70]

Si ricorda, inoltre, che l'art. 9, c. 28, del D.L. 78/2010 stabilisce per la spesa per contratti a tempo determinato e forme flessibili il limite del 50% dell'omologa spesa sostenuta nel 2009. Anche se la stessa norma precisa che la prevista limitazione non si applica con riferimento al personale della dirigenza medica e al personale non dirigenziale appartenente ai profili sanitario e socio-sanitario, resta fermo che comunque la spesa complessiva per contratti per il personale "atipico" non può essere in ogni caso superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Sempre la stessa norma, inoltre, specifica che per gli enti del Servizio sanitario nazionale l'indicato limite opera a livello regionale per cui sono le regioni a indirizzare e coordinare la spesa degli enti del servizio sanitario regionale in conformità a quanto previsto dalla norma.

---

[67] Unità di personale totale anno 2023: n. 5387; unità di personale totale anno 2022: 5671 (verbale del Collegio sindacale, p. 9).

[68] La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 9/2025/QMIG ha chiarito che:

"a) il limite di spesa per il personale previsto dall'articolo 11, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2019 deve essere riferito alla Regione, tenuta a governare, a livello aggregato, la spesa del personale di tutti gli enti del Servizio sanitario regionale;

b) il limite di spesa per il personale previsto dall'articolo 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009 è ancora produttivo di effetti, in via alternativa, al limitato fine di assicurare agli enti un più ampio margine di spesa rispetto a quello derivante dall'applicazione dell'articolo 11, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2019".

[69] Quesito 21, parte seconda, della relazione questionario.

Appalto di servizi medici

In merito all'acquisto di servizi medici mediante affidamento di appalti, il Collegio sindacale, nella relazione-questionario,[71] ha attestato che nel 2023, analogamente al 2022, in ragione del perdurare delle criticità riscontrate nella rete dell'emergenza-urgenza della provincia di Modena e nell'ambito dell'Ostetricia e Ginecologia — criticità riconducibili alle difficoltà di reclutamento di personale medico specializzato —, si è reso necessario adottare misure straordinarie, nonostante l'Azienda avesse già attivato diversi interventi.
In particolare, è stata istituita una rete dipartimentale interaziendale di supporto tra l'AUSL e l'AOU di Modena, finalizzata all'individuazione di risorse interne al territorio.
Tuttavia, considerato il perdurante insufficiente reperimento di specialisti, il 13 gennaio 2023 è stato affidato, mediante procedura aperta, un appalto di servizi limitato all'erogazione di prestazioni mediche.

Chiesti dalla Sezione ulteriori chiarimenti in merito all'appalto in oggetto, con particolare riferimento al valore, alla durata, alla procedura seguita per l'affidamento e al numero di medici impiegati per effetto del contratto, L'Azienda ha motivato il ricorso all'appalto di servizi medici con la necessità di garantire la continuità delle attività cliniche ed evitare l'interruzione dell'erogazione dei servizi sanitari all'utenza, a causa delle gravi difficoltà riscontrate nel reperimento di personale medico specialista in medicina d'urgenza e in ginecologia e ostetricia presso i presidi ospedalieri di Carpi e Mirandola.

Come ulteriormente precisato i "*servizi medici sono stati aggiudicati mediante procedura aperta per un importo complessivo iniziale dell'appalto di € 1.310.400,00 per 6 mesi, con opzione di rinnovo per ulteriori 6 mesi di pari importo ed eventualmente opzione di ampliamento pari al 50% dell'importo iniziale, per un importo complessivo speso nell'anno 2023 pari a € 2.043.846,71".*

Nel complesso, nelle quattro Unità Operative destinatarie del servizio[72], sono state impiegate mediamente, su base giornaliera, da tre a quattro unità di personale medico.

[71] Quesito 9.1, parte seconda, della relazione questionario.
[72] Ginecologia Carpi, Ginecologia Mirandola, PS Carpi, PS Mirandola.

A completamento di quanto sopra, in una tabella riepilogativa dei turni di servizio effettuati, suddivisi per unità operativa di assegnazione, sono stati indicati i turni da 12 ore (sia diurni che notturni) nonché i turni svolti in regime di reperibilità coperti dall'affidatario.

U.O.	Turni 12 h	Turni 12 h Media/mese	Turni rep. 12 h	Turni reper. Media/mese
Ginecologia Carpi	238	20	153	13
Ginecologia Mirandola	206	17	1	0
PS Carpi	469	39	0	0
PS Mirandola	401	33	0	0
Totale complessivo	**1314**	**110**	**154**	**13**

In parallelo, l'Azienda ha provveduto alla pubblicazione di numerosi bandi riferiti a tutte le tipologie contrattuali consentite, ha fatto ricorso all'istituto dell'attività aggiuntiva ai sensi della L.R. n. 23/2022 e ha utilizzato le graduatorie per l'individuazione di eventuali professionisti disponibili, assicurando conclusivamente di aver perseguito con costanza l'obiettivo di una progressiva riduzione del ricorso all'appalto di servizi medici, riconoscendone la natura straordinaria e meramente residuale.

L'Ente dichiara[73] di avere, in ogni caso, effettuato le opportune verifiche in ordine alla sussistenza, in capo al personale medico e infermieristico operante per conto di operatori economici, dei medesimi requisiti di professionalità richiesti al personale direttamente impiegato dall'Ente con contratto di lavoro a tempo indeterminato e adibito a mansioni equivalenti, assicurando inoltre di svolgere un controllo costante sulla corretta esecuzione dei servizi prestati da detto personale, mediante supervisione da parte dell'Unità Operativa utilizzatrice, con conseguente segnalazione di eventuali eventi rilevanti correlati alla gestione clinica o al rispetto dei percorsi assistenziali definiti.

Dispositivi medici

Quanto all'acquisto di dispositivi medici, di cui all'art. 15, c. 13, lett. f, D.L. 95/2012 e all'art. 9 ter, c. 1, lett. b, D.L. 78 del 2015, con d.G.R. 1237/2023 la Regione ha fissato a livello regionale, in sede di programmazione per il

[73] Quesito 9.2 parte seconda della relazione questionario.

medesimo esercizio, un obiettivo di spesa di 700,5 milioni di euro (corrispondente a un obiettivo entro il +5,83% rispetto al 2022) con scostamenti differenziati a livello aziendale e tenendo conto di fattori di incremento della spesa, correlati soprattutto alla necessità di un recupero delle liste di attesa per prestazioni chirurgiche, e di fattori di contenimento della stessa con riferimento all'acquisto di dispositivi di protezione individuale e prodotti per la diagnostica.

La spesa per dispositivi medici riportata nella relazione sulla gestione per l'esercizio 2023 è pari a 42.023.983,00 euro, pertanto, il budget definito dalla Regione risulta sostanzialmente rispettato a livello aziendale.

Si riporta di seguito la tabella esplicativa, fornita in sede istruttoria, degli obiettivi assegnati all'Azienda e dalla stessa raggiunti:

	Spesa consuntivo 2023	**Obiettivo di spesa (%) assegnato all'Ausl Modena 2023 vs 2022 ***	**Spesa consuntivo 2022**	**Scostamento %) tra obiettivo e consuntivo anno 2023**
Spesa totale per dispositivi medici		**+.....% su 2022 per un importo pari a €.....**		
	42.023.983 €	+ 9,22% su consuntivo 2022 per un importo pari a + € 3.718.817	40.322.211 €	- 4,58 %

Anche con riferimento agli obiettivi di appropriatezza, l'Azienda dichiara di aver promosso tutte le azioni necessarie a favorire il corretto impiego dei dispositivi medici, in linea con gli obiettivi di programmazione regionale per il 2023.[74]

Spesa farmaceutica

Per l'anno 2023 era stato definito, con la già citata delibera di programmazione (d.G.R. n. 1237 del 17 luglio 2023), un obiettivo regionale di spesa farmaceutica convenzionata netta di 505.045.334 euro, pari al +1,9% rispetto al 2022, con scostamenti differenziati a livello aziendale, anche in relazione all'andamento della spesa netta pro-capite pesata.

[74] Il quadro degli obiettivi cui sono impegnate le Direzioni aziendali nell'anno 2023 è stato formalizzato con d.G.R. 1237/2023.

Come rilevato nella relazione sulla gestione,[75] a fronte di un obiettivo assegnato all'Ausl di Modena di 77.649.256 euro (entro il +1,7% della spesa del 2022), la spesa farmaceutica netta convenzionata sostenuta nel 2023 è stata di 78.033.975,97 euro (corrispondente a un + 2,21% rispetto al 2022), con uno scostamento quindi, rispetto all'obiettivo assegnato, di + 384.720,00 euro.

Nella stessa relazione sulla gestione e come confermato dall'Azienda in risposta alla nota istruttoria della Sezione, le cause di tale scostamento sono da ricercare nel *"mancato raggiungimento degli obiettivi di appropriatezza in relazione alla prescrizione di alcuni gruppi di farmaci per i quali la provincia di Modena presenta da alcuni anni criticità (PPI, farmaci cardiovascolari, vitamina D, farmaci per IPB)".*

Il Direttore Generale, nella relazione sulla gestione, segnala inoltre che, nel mese di giugno 2023, è stato sottoscritto un accordo, con le rappresentanze sindacali dei medici di medicina generale, volto a individuare obiettivi strategici per promuovere l'appropriatezza d'uso dei farmaci, con l'obiettivo finale di contribuire al buon governo della spesa farmaceutica.
Per quanto riguarda l'acquisto ospedaliero di farmaci, preme ricordare che, sempre a livello regionale,[76] per l'esercizio 2023 era stato previsto un obiettivo di spesa di 1,185 mld di euro corrispondente a una spesa entro il +6,3% rispetto a quella sostenuta nel 2022, anche in questo caso con scostamenti differenziati fra le aziende sanitarie in considerazione dei rispettivi assetti organizzativi.
L'obiettivo di spesa assegnato, in particolare, all'Azienda sanitaria di Modena per il 2023 era di 133.195.335,00 euro (corrispondente a un + 4,5% rispetto al 2022).

Indicatori	Target	Risultato 12 mesi 2023
Spesa acquisto ospedaliero (esclusi farmaci innovativi, vaccini e ossigeno): **obiettivo RER** per Azienda USL Modena **133.195.335 € (+ 4,5% vs 2022)** e per Ospedale di Sassuolo 1.305.583 € (- 3,1% vs 2022)	Rispetto previsione RER	L'importo 2023 della spesa sostenuta da Azienda USL Modena è stato di 133.650.981 € (+ 4,86% vs 2022) con uno scostamento verso l'obiettivo regionale di + 455.647 €. La spesa per Ospedale di Sassuolo è stata di 1.397.336 € (+ 3,7%) con uno scostamento verso l'obiettivo regionale di + 91.613 €.

Fonte: relazione sulla gestione del Direttore generale

[75] Relazione sulla gestione, p. 153.
[76] Con la citata d.G.R. n. 1237/2023.

La spesa sostenuta e rilevata a consuntivo 2023 dall'Azienda è stata di 133.650.981,00 euro (+ 4,86% rispetto al 2022) quindi superiore di + 455.646,00 euro rispetto all'obiettivo stabilito.
L'Azienda, in fase istruttoria, ha enucleato le principali cause dell'incremento *che "riguardano la spesa per i farmaci per la cura della ipertensione arteriosa polmonare, la spesa sostenuta per immunoglobuline impiegate sia in ambito neurologico sia ematologico, la spesa per farmaci biologici per la ipercolesterolemia prescritti da centri specialistici di secondo livello e la spesa per anticorpi monoclonali per il trattamento della dermatite atopica grave e della rinosinusite cronica grave associata a poliposi nasale".*

Quale rimedio finalizzato al contenimento della relativa spesa è stata indicata la prosecuzione dell'attività informativa finalizzata a promuovere l'impiego di medicinali biosimilari e di farmaci caratterizzati dal miglior rapporto costo-beneficio.

Consulenze e collaborazioni sanitarie e socio-sanitarie

Nell'esercizio 2023 la spesa per consulenze, collaborazioni, lavoro interinale e altre prestazioni sanitarie e socio-sanitarie (codice BA1350 - voce B.2.A.15 del C.E.) è pari a 10.702.0896,31 euro, in calo del 12 per cento rispetto al 2022 in cui si è attestata su 12.190.964,75 euro. La riduzione dei costi, per 1.488.875,00 euro, è attribuibile, come evidenziato nella relazione sulla gestione[77], alla scelta di contenere il ricorso a collaborazioni e lavoro interinale, intrapresa nel 2022 e successivamente consolidatasi nell'esercizio 2023.

voce CE	*Descrizione*	2023	2022
BA1350 – B.2.A.15	Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie	€ 10.702.089,31	€12.190.964,76
BA1360 – B.2.A.15.1	Consulenze sanitarie da Aziende sanitarie pubbliche della Regione	€ 1.561.517,95	€ 1.425.309,93
BA1370 – B.2.A.15.2	Consulenze sanitarie e socio-sanitarie da terzi -altri soggetti pubblici	€ 0.00	€ 0.00
BA1380 – B.2.A.15.3	Consulenze, Collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie da privato	€8.723.578,26	€ 10.270.285,14
BA1450 – B.2.A.15.4	Rimborso oneri stipendiali del personale sanitario in comando	€ 416.993,10	€ 495.369,69

[77] Relazione sulla gestione, p. 181.

Il costo più rilevante del macroaggregato è rappresentato dalla spesa per *"consulenze, collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie da privato"* (codice BA1380 – voce B.2.A.15.3), pari a 8.723.578,26 euro, risultando comunque in diminuzione rispetto al 2022. Tale voce di spesa è meglio dettagliata nella tabella seguente:

voce C.E.	Descrizione	2023	2022
BA1380 -B.2.A.15.3	Consulenze, Collaborazioni interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie da privato	€ 8.723.578,26	€ 10.270.285,14
BA1390 -B.2.A.15.3.A)	Consulenze sanitarie da privato – art.55, c. 2, CCNL 08/06/2000	€ 1.934.817,76	€ 2.175.145,96
BA1400- B.2.A.15.3.B)	Altre consulenze sanitarie e socio - sanitarie da privato	€ 3.449,16	€ 3.292,48
BA1410-B.2.A.15.3.C)	Collaborazioni coordinate e continuative sanitarie e sociosanitarie da privato	€ 286,00	€ 12.813,97
BA1420-B.2.A.15.3.D)	Indennità a personale universitario – area sanità	€ 1.995,16	€ 0,00
BA1430-B.2.A.15.3.E)	Lavoro interinale -area sanitaria	€ 2.916.059,66	€ 4.581.581,29
BA1440-B.2.A.15.3.F)	Altre collaborazioni e prestazioni di lavoro – area sanitaria	€ 3.866.970,52	€ 3.497.451,44

Consulenze e collaborazioni non sanitarie

Il costo sostenuto dall'Azienda nel 2023 per le consulenze e collaborazioni non sanitarie è stato di 2.114.405,53 euro (codice BA1750 voce B.2.B.2. del C.E.), con un decremento del 24 per cento circa rispetto al 2022 (in cui l'omologa spesa è stata di 2.798.776,84 euro).

La voce di costo che assorbe quasi interamente tale complessivo importo è rappresentata dalle consulenze, collaborazioni, lavoro interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie da privato, pari a 1.727.261,65 euro (codice BA1780 – voce B.2.B.2.3), comunque in diminuzione rispetto al 2022 (in cui l'omologa spesa è stata pari a 2.385.587,80 euro) e così composta:

codice CE	Descrizione	2023	2022
BA1780- B.2.B.2.3	Consulenze, collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie da privato	€ 1.727.261,65	€ 2.385.587,80
BA1790- B.2.B.2.3.A	Consulenze non sanitarie da privato	€ 479.970,28	€ 587.268,16
BA1800- B.2.B.2.3.B	Collaborazioni coordinate e continuative non sanitarie da privato	€ 950,60	€ 66.629,38

BA1810- B.2.B.2.3.C	Indennità a personale universitario - area non sanitaria	€ 0.00	€ 0.00
BA1820- B.2.B.2.3.D	Lavoro interinale area non sanitaria	€ 739.023,11	€ 1.146.383,97
BA1830- B.2.B.2.3.E	Altre collaborazioni e prestazioni di lavoro – are non sanitaria	€ 507.317,66	€ 585.306,29
BA1831- B.2.B.2.3.F	Altre consulenze non sanitarie da privato – in attuazione dell'art. 79, c.1sexies, lett. c) del D.L. n.112/2008, convertito con L. 133/2008 e della L.23.12.2009 n.191	€ 0.00	€ 0.00

In sede istruttoria è stato precisato che la riduzione registrata, nel 2023 rispetto al 2022, nel costo del lavoro interinale e di altre prestazioni lavorative dell'area non sanitaria, risulta riconducibile alla cessazione di numerose collaborazioni attivate per la gestione dell'emergenza sanitaria. Tra le principali variazioni l'Azienda evidenzia, in particolare, una diminuzione del ricorso al lavoro interinale, sia per l'area sanitaria sia per quella non sanitaria nonché la conclusione di collaborazioni connesse alle attività di contact tracing cioè di tracciamento dei contatti ovvero di identificazione delle persone venute a contatto con una persona infetta e successiva raccolta di ulteriori informazioni su tali contatti.

Infine, con riferimento alle consulenze di natura non sanitaria affidate a soggetti privati, l'Ente ha precisato che esse sono riconducibili, in via prevalente, a incarichi conferiti a professionisti tecnici, finalizzati alla gestione e alla messa in sicurezza del patrimonio immobiliare, tenuto conto della complessità e della rilevante entità dello stesso.

La Sezione, ritenuto di svolgere un approfondimento sulle consulenze non sanitarie da privato (voce di Conto Economico BA1790 – B.2.B.2.3.A) affidate dall'Amministrazione a soggetti esterni nel 2023 per l'importo complessivo di 479.970,28 euro, ivi compresi gli incarichi legali di consulenza (integrando, per questi ultimi, l'elenco degli incarichi di assistenza giudiziale e stragiudiziale conferiti nel 2023), ha verificato che si tratta di consulenze affidate a varie società e di diverso oggetto, prettamente di natura tecnica.

Degli incarichi legali l'Azienda ha fornito un elenco dal quale risulta che, nel corso del medesimo anno, sono stati conferiti 25 incarichi per un importo complessivo pari a 354.892,78 euro, dei quali diversi a professionisti non ricompresi nell'elenco ufficiale pubblicato dall'Azienda sul proprio sito istituzionale dal quale per regolamento aziendale la stessa dovrebbe attingere.

E’ il caso, ad esempio, di alcuni professionisti, assegnatari di tre o quattro incarichi, che non risultano presenti nell’elenco di avvocati pubblicato sul sito a seguito di avviso esplorativo.

Considerato in diritto

1. La L. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha previsto, all’art. 1, cc. 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 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, l’art. 1, c. 3, del citato decreto-legge 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 ss., 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 (complessive) 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, c. 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, c. 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, commi 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'art. 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 11/SEZAUT/2024/INPR, oltre a considerare i tradizionali aspetti di indagine ricompresi nella sfera di competenza delle verifiche del collegio sindacale, ampliano l'ambito dei controlli, in continuità con le precedenti linee guida (deliberazioni n. 18/SEZAUT/2020/INPR n. 9/SEZAUT/2021/INPR, n. 12/SEZAUT/2022/INPR, 14/SEZAUT/2023/INPR), prevedendo un nuovo 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’Azienda sanitaria di Modena, si rilevano i seguenti profili di criticità.

1) Appalto di servizi medici

L’Azienda sanitaria di Modena ha fatto ricorso, nell’esercizio in esame, all’appalto di servizi per l’affidamento di prestazioni mediche per le Unità Operative di Ostetricia e Ginecologia e per i Pronto soccorso di Mirandola e Carpi motivando il ricorso alla procedura con la necessità di garantire la continuità delle attività cliniche ed evitare l’interruzione dell’erogazione dei servizi sanitari all’utenza, a causa delle gravi difficoltà riscontrate nel reperimento di personale medico specialista in medicina d’urgenza e in ginecologia e ostetricia presso i suddetti presidi ospedalieri.

Secondo quanto dichiarato in sede istruttoria i “*servizi medici sono stati aggiudicati mediante procedura aperta per un importo complessivo iniziale dell’appalto di € 1.310.400,00 per 6 mesi, con opzione di rinnovo per ulteriori 6 mesi di pari importo ed eventualmente opzione di ampliamento pari al 50% dell’importo iniziale, per un importo complessivo speso nell’anno 2023 pari a € 2.043.846,71”.*

Nel complesso, nelle quattro Unità Operative destinatarie del servizio, sono state impiegate mediamente, su base giornaliera, da tre a quattro unità di personale medico.

A completamento di quanto sopra, in una tabella riepilogativa dei turni di servizio effettuati, suddivisi per unità operativa di assegnazione, sono stati indicati i turni da 12 ore (sia diurni che notturni) nonché i turni svolti in regime di reperibilità coperti dall’affidatario.

L’Azienda ha assicurato di aver attivato, preliminarmente all’avvio della procedura contrattuale, diversi interventi, istituendo una rete dipartimentale interaziendale tra l’Ausl e l’Aou di Modena, finalizzata all’individuazione di risorse interne, facendo ricorso all’attività aggiuntiva ai sensi della L. Reg. n. 23/2022 nonché utilizzando le graduatorie dell’Aou di Modena per l’individuazione di eventuali professionisti disponibili, assicurando conclusivamente di aver perseguito con costanza l’obiettivo di una progressiva

riduzione del ricorso all'appalto di servizi medici, riconoscendone la natura straordinaria e meramente residuale.

In base alla disciplina, introdotta dal D.L. 34 del 2023, convertito con L. 56 del 2023, all'art. 10, c. 1, per gli affidamenti a terzi dei servizi medici ed infermieristici, "le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, per fronteggiare lo stato di grave carenza di organico del personale sanitario, possono affidare a terzi i servizi medici ed infermieristici solo in caso di necessità e urgenza, in un'unica occasione e senza possibilità di proroga, solo dopo aver verificato l'impossibilità di utilizzare personale già in servizio, sia dipendente sia in regime di convenzione con il Servizio sanitario nazionale […], di assumere gli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore relative all'assunzione di personale dipendente e di avvalersi in regime di convenzione del personale iscritto nelle graduatorie per l'assistenza specialistica ambulatoriale interna, nonché di espletare le procedure di reclutamento del personale medico e infermieristico autorizzate". Il successivo comma 2 della medesima norma prescrive che "I servizi di cui al comma 1 possono essere affidati per un periodo non superiore a dodici mesi, anche nei casi di proroga di contratti già in corso di esecuzione, ad operatori che si avvalgono di personale medico ed infermieristico in possesso dei requisiti di professionalità contemplati dalle disposizioni vigenti per l'accesso a posizioni equivalenti all'interno degli enti del Servizio sanitario nazionale […]". Ancora il comma 4 prosegue stabilendo che "La stazione appaltante, nella decisione di contrarre, motiva espressamente sulla osservanza delle previsioni e delle condizioni fissate nei commi 1 e 2 e sulla durata dell'affidamento" e il comma 5 che "l'inosservanza delle disposizioni previste nei commi 1, 2 e 4 è valutata anche ai fini della responsabilità del dirigente della struttura sanitaria appaltante il servizio per danno erariale".

Come peraltro sottolineato da Anac, nel parere n. 35 approvato dal Consiglio dell'Autorità il 24 giugno 2024, dalla lettura dell'articolato normativo appare chiaro l'intento del legislatore di confinare l'esternalizzazione dei servizi medici ed infermieristici ad *extrema ratio*, percorribile solo in tassativi e straordinari casi. Le ragioni di tale scelta sono facilmente intuibili: l'affidamento in appalto dei servizi medici, fenomeno che ha visto con l'evento pandemico una notevole espansione, comporta, di norma, costi molto elevati e una minore qualità del

servizio, diretta conseguenza della devoluzione ad un soggetto terzo del processo di selezione del personale medico ed infermieristico.

Tuttavia, secondo quanto espresso da Anac nel parere *de quo*, per la probabile consapevolezza delle gravi carenze in organico non facilmente sopperibili e risolvibili dagli enti del S.S.N. e della necessità di assicurare continuità ai servizi sanitari, il legislatore ha introdotto, in sede di conversione del D.L. 34/2023, il comma 5 bis, che contiene una disciplina transitoria e di coordinamento ed individua un periodo per l'affidamento dei suddetti servizi in deroga alle ordinarie previsioni recate dei commi precedenti. L'art. 10, c. 5 bis, stabilisce, infatti, che "Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 4 e 5 non si applicano agli affidamenti in atto e alle procedure di affidamento in corso di svolgimento o per le quali sia stata pubblicata la determinazione di contrarre, o altro atto equivalente, entro dodici mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La durata degli affidamenti di cui al presente comma non può in ogni caso eccedere dodici mesi dalla data di sottoscrizione del relativo contratto ovvero, per i contratti in corso, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto." L'inapplicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 4 e 5 si estende quindi a tre casi: il primo è quella degli affidamenti in atto, ovvero dei contratti in corso di esecuzione, che vengono fatti salvi, con l'unico aggiustamento relativo alla durata del contratto che, laddove fissata in un termine superiore, deve essere ridotta a 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto. La seconda ipotesi concerne, invece, le procedure di appalto in corso di svolgimento: anche in relazione ad esse, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, il legislatore ha ritenuto di fare salva la procedura di gara, limitando anche in tal caso la durata del successivo contratto a 12 mesi dalla sua sottoscrizione. In ultimo, il legislatore ha previsto l'inapplicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 4 e 5 anche alle procedure di affidamento per le quali la determina a contrarre, o altro atto equivalente, sia adottata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore – 30 maggio 2023 - della legge di conversione del decreto-legge. Anche per le procedure di affidamento successive all'entrata in vigore della legge, quindi, non si applicano i limiti e i presupposti tassativamente individuati dai commi 1 e 2 dell'art. 10, se non per quanto concerne la durata del contratto, fissata in 12 mesi, allorquando la determina a contrarre sia adottata entro un certo lasso temporale.

Come, tuttavia, sottolineato dall'Autorità, l'inapplicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 4 e 5 dell'art. 10 non esonera la Stazione appaltante dalla previa verifica che l'esternalizzazione dei servizi medici costituisca la scelta migliore, ovvero quella maggiormente rispettosa dei principi di buon andamento, efficienza, efficacia ed economicità, oltreché del risultato di cui all'art. 1 del D. Lgs. 36/2023, tenendo presente in particolare che, in ogni caso, l'affidamento in appalto presuppone la previa verifica della indisponibilità di personale interno e dell'impossibilità di assumere vincitori o idonei di graduatorie concorsuali.

La Sezione, rinnovando il proprio giudizio di non conformità all'ordinamento dell'utilizzo sistemico di uno strumento per sua natura eccezionale in ambito sanitario, reputa non appropriato, ai fini della soluzione della cronica carenza di personale medico, il ricorso allo strumento dell'appalto di prestazioni mediche ove lo stesso si tramuti in un susseguirsi di procedure di appalto nel medio lungo-periodo stante anche l'espressione letterale della norma in base alla quale "gli enti del Servizio sanitario nazionale possono affidare a terzi i servizi medici ed infermieristici solo in caso di necessità e urgenza, in un'unica occasione e senza possibilità di proroga". Ciò in quanto le cooperative di medici, sulle cui prestazioni a favore della stessa Ausl la Sezione ha già avuto occasione di pronunciarsi stigmatizzandole, non risolvono *funditus* il problema della carenza di personale e anzi, nella falsa aspettativa di tamponarne gli effetti, non fanno che aggravarne la portata procrastinando l'adozione di misure di sistema e creando vuoti nell'erogazione delle prestazioni di assistenza fra una procedura e l'altra.

Nella fattispecie all'esame, se il ricorso nel 2023 all'appalto di prestazioni mediche di per sé esula dagli stringenti limiti prescritti dall'art. 10, c. 1, 2, 4 e 5 per essere stato l'affidamento in atto, cioè in corso di esecuzione, alla data di entrata in vigore della L. 56/2023 (30 maggio 2023), esso non è esente da critica se letto in rapporto ad affidamenti immediatamente precedenti ai quali la stessa Ausl ha fatto ricorso e che sono stati da questa Sezione rilevati quali pratiche non risolutive e anzi peggiorative della spesa sanitaria e soprattutto rischiose per la qualità delle prestazioni erogate (del. 35/2024/PRSS).

2) Superamento del tetto della spesa farmaceutica

A fronte di un obiettivo di spesa farmaceutica netta convenzionata per l'Azienda sanitaria di Modena di 77.649.256 euro (entro il +1,7% della spesa del 2022),

quella sostenuta nel 2023 è stata di 78.033.975,97 euro (corrispondente a un + 2,21% rispetto al 2022), con uno scostamento, rispetto all'obiettivo aziendale, di + 384.720,00 euro.

Parimenti per quanto riguarda l'acquisto ospedaliero di farmaci, l'obiettivo di spesa assegnato, in particolare, all'Azienda sanitaria di Modena per il 2023 era di 133.195.335,00 euro (corrispondente a un obiettivo entro il + 4,5% rispetto al 2022).
La spesa sostenuta e rilevata a consuntivo 2023 dall'Azienda è stata, per contro, di 133.650.981,00 euro (+4,86% vs 2022) quindi superiore di + 455.646,00 euro rispetto all'obiettivo stabilito.
La Sezione prende atto di quanto dichiarato in sede istruttoria riguardo alle cause che hanno prodotto il superamento del tetto di spesa farmaceutica, che hanno origine, per la convenzionata, nel *"mancato raggiungimento degli obiettivi di appropriatezza in relazione alla prescrizione di alcuni gruppi di farmaci per i quali la provincia di Modena presenta da alcuni anni criticità (PPI, farmaci cardiovascolari, vitamina D, farmaci per IPB)"* e, per l'acquisto diretto di farmaci, in fattori quali la spesa *"per la cura della ipertensione arteriosa polmonare, la spesa sostenuta per immunoglobuline impiegate sia in ambito neurologico sia ematologico, la spesa per farmaci biologici per la ipercolesterolemia prescritti da centri specialistici di secondo livello e la spesa per anticorpi monoclonali per il trattamento della dermatite atopica grave e della rinosinusite cronica grave associata a poliposi nasale".*

Sulle misure di contenimento, nella relazione sulla gestione è segnalato che, nel mese di giugno del 2023, è stato sottoscritto un accordo con le rappresentanze sindacali dei medici di medicina generale volto a individuare obiettivi strategici per promuovere l'appropriatezza d'uso dei farmaci, con l'obiettivo finale di contribuire al buon governo della spesa farmaceutica e, quale ulteriore pratica, è stata indicata la prosecuzione dell'attività informativa finalizzata a promuovere l'impiego di medicinali biosimilari e di farmaci caratterizzati dal miglior rapporto costo-beneficio.

La Sezione raccomanda l'implementazione delle misure di efficientamento della spesa farmaceutica, a cominciare da un'adeguata strutturazione delle gare atta a garantire la maggior copertura del fabbisogno di cura nel rispetto del principio di concorrenza fra gli operatori economici, contemperando da un lato le esigenze di risparmio in ambito sanitario e dall'altro di garanzia di cure più

estese per la popolazione, ovvero ottenendo, con il budget disponibile, il maggior numero di farmaci e la maggior copertura del fabbisogno.

3) Aumento di crediti pregressi (relativi al 2019 e precedenti)

La Sezione rileva un andamento crescente dei crediti pregressi, in aumento nel 2023 rispetto al 2022 quando già l'Azienda presentava un incremento di tali posizioni rispetto all'esercizio precedente.

Per quanto riguarda, in particolare, i crediti pregressi verso clienti privati per l'importo di 10.448.315,00 euro (lievemente diminuiti rispetto ai crediti pregressi verso privati iscritti nel 2022 per 10.573.913,00 euro), l'Azienda ha ricordato che i valori iscritti sono riferiti alle stesse tipologie di prestazioni già indicate in sede di controllo del bilancio di esercizio 2022 e principalmente relative a ticket, sanzioni per mancate disdette di prenotazioni specialistiche, attività di verifica, ispezione, certificazioni veterinarie, autorizzazioni, nulla osta del Dipartimento di Sanità Pubblica, prestazioni sanitarie in regime di libera professione e posizioni oggetto di procedura concorsuale.

Secondo quanto dichiarato dall'Azienda tali posizioni sono state oggetto di un'importante azione di recupero del credito con contestuale analisi delle singole posizioni creditorie per definirne il mantenimento a bilancio o la chiusura ove non più esigibili. È altresì evidenziato che "i crediti verso privati per gli anni 2020 e antecedenti, alla data del 31.12.2024, risultano pari a 5.624.893,00 euro conseguentemente ad intervenuti incassi su determinate posizioni, alla chiusura di crediti vetusti non più esigibili, a irreperibilità dei clienti".

In merito ai crediti pregressi verso altri soggetti pubblici, di importo al 31 dicembre 2023 pari a 9.842.914,00 euro (in aumento rispetto agli 8.265.265,00 euro dell'omologa voce del 2022), l'Azienda ha confermato che l'importo più rilevante è riferito a un credito verso lo Stato, della consistenza di 5.602.874,00 euro (leggermente diminuita rispetto ai 6.380.000,00 euro iscritti nel 2022) per interventi post terremoto. Le restanti quote includono crediti verso prefetture, istituti scolastici, ministeri, istituti carcerari, enti previdenziali e tribunali principalmente riferiti a visite fiscali per i quali si stanno valutando le diverse posizioni in quanto oggetto di annoso contenzioso con tali enti per la riconoscibilità dei relativi importi.

Ad ogni buon conto, come rappresentato, il saldo attualizzato al 31 dicembre 2024 di tali crediti pregressi (anni 2020 e antecedenti) è pari a 8.376.893,00 euro e, inoltre, nel corso dei primi mesi del 2025 è stato chiuso un credito verso

lo Stato per il sisma, pari a 2.200.000,00 euro, relativo a un intervento presso l'Ospedale di Mirandola.

In sede istruttoria sono stati oggetto di specifico approfondimento anche i crediti pregressi verso la Regione per versamenti a patrimonio netto per investimenti, pari a 12.115.241,00 euro, del rispetto del cui cronoprogramma è stato chiesto conto all'Azienda.

E' emerso che sul totale di tredici interventi destinatari dei finanziamenti regionali ante 2019 ne risultano conclusi sette, per la maggior parte dei quali è trascorso un notevole lasso di tempo (oltre dieci anni) dall'assegnazione del finanziamento e risultano ancora pendenti le procedure per la riscossione del saldo. Inoltre, quattro interventi - H17 adeguamento prevenzione incendi Castelfranco Emilia Del. 272/2009, H18 adeguamento prevenzione incendi sedi distrettuali Del. 272/2009, L12 adeguamento impiantistico a norma per nuovo Centro cure primarie Finale Emilia Del. 1777/2010, AP. 29 adeguamento H. Carpi - sono ancora in corso e altri due risultano sospesi (AP. 25 opere di messa in sicurezza H. Pavullo Del. 120/13 e verifica sisma d.G.R. 1154/10).

Per gli intervenenti ancora in fase di completamento l'Azienda attribuisce la dilatazione dei tempi di realizzazione a una serie di fattori sia di natura tecnico-giuridica (risoluzione del contratto iniziale, entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di prevenzioni incendi, necessità di definire varianti progettuali o eseguire nuove analisi tecniche) sia organizzative (concomitante avvio di altri cantieri sulla medesima struttura, riorganizzazione delle strutture aziendali), oltre che al "caro materiali".

La Sezione osserva che le tempistiche evidenziate non appaiono conformi ai principi di efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche rischiando di vanificare anche l'utilità stessa dell'opera o, nella migliore delle ipotesi, il posponimento nel tempo della sua fruizione a vantaggio dell'utenza.

L'Azienda sanitaria è pertanto chiamata a una maggiore contrazione dei tempi di affidamento ed esecuzione dei lavori oltre che delle procedure amministrative propedeutiche alla richiesta di liquidazione finale a saldo dei contributi regionali.

4) Incarichi

La Sezione, ritenuto di svolgere un approfondimento sulle consulenze non sanitarie da privato (voce di Conto Economico BA1790 – B.2.B.2.3.A) affidate dall'Amministrazione a soggetti esterni nel 2023 per l'importo complessivo di 479.970,28 euro, ivi compresi gli incarichi legali di consulenza (integrando questi ultimi con l'elenco degli incarichi di assistenza giudiziale e stragiudiziale

conferiti nel 2023), ha verificato che si tratta di consulenze affidate a varie società e di diverso oggetto, prettamente di natura tecnica.

Degli incarichi legali, in particolare, l'Azienda ha fornito un elenco dal quale risulta che, nel corso del medesimo anno, sono stati conferiti 25 incarichi per un importo complessivo pari a 354.892,78 euro, la maggioranza dei quali a professionisti ricompresi nell'elenco ufficiale di avvocati accreditati presso l'Ente, pubblicato dall'Azienda sul proprio sito istituzionale e dal quale per regolamento aziendale la stessa dovrebbe attingere. Si rileva per contro l'affidamento di tre incarichi legali a un professionista non incluso nell'elenco.

La Sezione ricorda che l'Ente, qualora decida di affidare l'incarico a professionisti non compresi nell'elenco pubblicato sul sito, deve adeguatamente motivare l'eventuale conferimento con specifiche ragioni tra le quali si annoverano casi di conseguenzialità di incarichi, di complementarietà con altri incarichi attinenti alla medesima materia che siano stati positivamente conclusi nonché casi di assoluta particolarità della controversia. In ogni caso, l'affidamento degli incarichi, compresi quelli legali, deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza amministrativa che impongono la pubblicazione sul sito, oltre che dell'elenco degli avvocati accreditati, anche dell'elenco degli incarichi conferiti.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di esercizio 2022 dell'Ausl di Modena,

RILEVA

- un sistematico utilizzo dell'appalto di prestazioni mediche, nonostante i rilievi mossi dalla Sezione in ordine ad analoghi affidamenti avvenuti nell'esercizio 2022;
- il superamento del limite di spesa farmaceutica;
- l'aumento di parte dei crediti aventi origine nel 2019 ed esercizi precedenti e una scarsa efficienza temporale nella realizzazione di interventi oggetto di contributi statali e regionali;
- il conferimento di incarico a professionista esterno, non indicato nell'elenco di avvocati accreditati presso l'Azienda, e la non immediata reperibilità sul sito dell'Ausl dell'elenco degli incarichi legali conferiti, su cui la Sezione si riserva ulteriori approfondimenti nei prossimi cicli di controllo.

DISPONE

- che l'Azienda si conformi alle indicazioni contenute nella presente pronuncia e l'Amministrazione regionale assicuri, in particolare, l'osservanza da parte dell'Azienda stessa delle medesime indicazioni in virtù dei poteri di vigilanza che esercita su di essa.
- che la presente pronuncia sia pubblicata ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33;
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa 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 ed al Collegio sindacale dell'Ausl di Modena;
- che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 20 giugno 2025

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

Depositata in segreteria in data 18 luglio 2025

Il funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
Firmato digitalmente