



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Giampiero Maria Gallo

Presidente f.f.

Paolo Bertozzi

Consigliere (relatore)

Rosaria Di Blasi

Primo Referendario

Anna Peta

Primo Referendario

Lucia Marra

Primo Referendario

Matteo Lariccia

Referendario

nell'adunanza pubblica del 25 giugno 2026

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

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

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

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

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

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

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 12/SEZAUT/2025/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la relazione dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sul bilancio di esercizio del 2024;

Esaminato il bilancio di esercizio 2024 dell'Ente **di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR)** con la relazione trasmessa dal Collegio sindacale ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005;

Vista la relazione di deferimento del Magistrato istruttore;

Esaminate le controdeduzioni trasmesse dall'Ente;

Udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

Uditi i rappresentanti di ESTAR e i rappresentanti della Regione intervenuti in adunanza.

PREMESSO IN FATTO

Dall'esame della relazione-questionario sul bilancio di esercizio 2024 trasmessa dal Collegio sindacale dell'Ente **di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR)** ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 sono emerse criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria dell'Ente e al conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale (SSR).

Il Magistrato istruttore ha ritenuto di sottoporre la situazione dell'Ente, come emersa dall'istruttoria, alla valutazione collegiale della Sezione, convocata allo scopo nell'adunanza del 25 giugno 2026.

ESTAR, con la nota n. 30919 del 22 giugno 2026, ha fatto pervenire una memoria con chiarimenti e precisazioni sui rilievi contestati.

Sono intervenuti in adunanza in rappresentanza di ESTAR il dott. Daniele Testi, Direttore generale; il dott. Paolo Gennaro Torrico, Direttore amministrativo e il dott. Pasquale Pacifico, Direttore dell'U.O.C. Contabilità e Bilancio.

In rappresentanza dell'Amministrazione regionale è presente il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore Bilanci e monitoraggi economici del SSR, della Direzione Generale Diritti cittadinanza e coesione sociale con i funzionari dott. Luca Giorgetti e dott. Armando Todaro.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

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

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

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

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

In base al successivo comma 7, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino *"squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno"*, consegue l'obbligo per le amministrazioni interessate *"di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento"*. Nel caso in cui la

Regione *“non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*, precetto normativo che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, va limitato ai programmi di spesa presenti nei soli bilanci delle aziende sanitarie e ospedaliere.

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

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

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

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

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

II. LA GESTIONE DELL'ENTE NEL 2024.

Prima di procedere all'esposizione delle principali irregolarità emerse dal bilancio di esercizio del 2024 **dell'Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR)** si ritiene opportuno premettere una descrizione dell'andamento della gestione attraverso una breve analisi del Conto economico e dello Stato patrimoniale che consenta di valutarne gli effetti sul mantenimento dell'equilibrio economico e dell'equilibrio finanziario-patrimoniale.

1. Analisi del Conto economico.

I ricavi totali della gestione caratteristica proseguono la crescita, raggiungendo nel 2024 1.678 milioni, con un significativo incremento sul dato del 2023 (+8%).

I proventi derivanti dalla cessione alle aziende sanitarie dei beni acquistati in forma centralizzata, su cui si incentra principalmente l'attività di ESTAR e che costituiscono il 94,3 per cento del valore della produzione, passano da 1.465,51 milioni del 2023 a 1.582,56 milioni del 2024 (+8%).

La cessione dei beni, secondo quanto indicato nella Nota Integrativa, avviene al costo medio ponderato, senza l'applicazione di alcun aggio per l'attività svolta che dovrebbe essere remunerata sia attraverso il contributo regionale assegnato all'Ente, sia mediante il rimborso, da parte delle aziende sanitarie, degli oneri di funzionamento dei magazzini e dei servizi ICT.

La mancata corrispondenza tra il valore dei suddetti ricavi, iscritti nel CE alla voce "altri proventi diversi" (cod. AA1090), e il valore dei decrementi nelle scorte, riscontrata anche nell'esercizio in esame, non consente tuttavia, come si dirà più diffusamente in sede di analisi delle criticità, di avere una chiara ed esaustiva rappresentazione, a livello contabile, dei costi che rimangono a carico di ESTAR o che vengono trasferiti alle aziende.

Si ricorda inoltre che la Regione anticipa direttamente ad ESTAR quote del FSR assegnato alle aziende a saldo dei rispettivi debiti, con conseguente necessità di operazioni di compensazione che contribuiscono a complicare ulteriormente la lettura dei rapporti finanziari tra Azienda-Regione-ESTAR (la questione è stata oggetto di ampia analisi nella Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione del 2019).

In costante e significativo aumento sono anche i contributi in conto esercizio che si sommano ai ricavi dell'attività istituzionale sopra descritti e che appaiono decisivi ai fini del mantenimento dell'equilibrio economico della gestione, come si dirà oltre.

Questi passano da 61,74 milioni del 2021 a 82,87 milioni del 2024, con un incremento di 21,12 milioni (+34,2%) riferibile esclusivamente a risorse regionali fatta eccezione per 4,7 milioni di provenienza ministeriale.

I costi totali della produzione ammontano a 1.679,03 milioni, in aumento di 120,88 milioni sul valore del 2023 (+7,8%) e di 230,13 milioni su quello del 2021 (+15,9%).

L'andamento riflette quello dei costi per l'acquisto dei beni sanitari passati dai 1.335,40 milioni del 2021, ai 1.359,92 milioni del 2022 (+1,8%), ai 1.449,37 milioni del 2023 (+6,6%) e ai 1.565,83 del 2024 (+8%).

In decisa impennata rispetto al triennio precedente i costi per i servizi aumentano di quasi 10 milioni, attestandosi a 40,18 milioni nel 2024 (+32,7%) pressoché interamente riferibili all'acquisto di servizi non sanitari.

Assume rilevanza anche la voce relativa alle consulenze, collaborazioni, interinali e altre prestazioni di lavoro non sanitarie da privato che si portano a 4,06 milioni (+14,9%), mentre crescono del 41,6 per cento rispetto al 2021. Si tratta di spese ascrivibili a lavoro interinale e a prestazioni libero-professionali nell'ambito di Formas.

In leggero e progressivo aumento è anche il costo del personale che si attesta a 45,25 milioni (+1,6% rispetto al 2023 e + 6,6% rispetto al 2021).

Tale valore si conferma ben lontano dal garantire quella razionalizzazione e riduzione prospettata con l'unificazione delle strutture preesistenti.

Registrano una riduzione i costi per gli accantonamenti, con il valore che passa da 22,82 milioni del 2023 a 12,64 milioni del 2024. Tale diminuzione è riconducibile, in particolare, agli accantonamenti per 8,4 milioni relativi alle quote non utilizzate dei contributi extrafondi vincolati ai progetti PNRR affidati all'Ente.

Diminuiscono rispetto al 2023 anche gli accantonamenti per interessi di mora, mentre nessuna risorsa appare destinata al Fondo contenzioso.

Per effetto delle dinamiche sopra descritte, il risultato della gestione caratteristica chiude in negativo per 0,96 milioni, con i ricavi che, seppure in forte crescita, non sono

in grado di contenere l'incremento dei costi, buona parte dei quali avente carattere strutturale.

Al risultato della gestione caratteristica si aggiunge il saldo della gestione finanziaria, che si mantiene negativo per l'intero quadriennio e registra, nel 2024, il valore peggiore, pari a 5,05 milioni (+2,5% rispetto al 2023 e +114,3% rispetto al 2021).

In tale ambito si rilevano interessi passivi per anticipazioni di cassa per 2,86 milioni (+1,1% rispetto al 2023), interessi su mutui per 0,67 milioni (-15% rispetto al 2023) e oneri finanziari connessi ai ritardi dei pagamenti ai fornitori per 1,6 milioni (+21,7% rispetto al 2023).

Rimane elevato il saldo positivo della gestione straordinaria pari a 7,35 milioni, con un lieve calo rispetto all'esercizio precedente (-13,7%), determinato essenzialmente da un significativo incremento delle sopravvenienze attive verso terzi, passate da 0,33 milioni del 2021 a 5,70 milioni del 2022 a 8,14 milioni del 2023, a 9,52 milioni del 2024 (+16,9% rispetto al 2023).

Per effetto dell'avanzo della gestione straordinaria sopra descritto, il risultato dell'esercizio, tenuto conto anche delle imposte e delle tasse, evidenzia nel 2024 un saldo positivo pari a 0,07 milioni, lievemente superiore a quello del 2023. Tuttavia, anche alla luce delle criticità segnalate, tale risultato appare espressione di un equilibrio economico decisamente fragile e fortemente dipendente dal crescente apporto dei finanziamenti regionali di natura eccezionale.

Conto economico 2021-2024

	2021	2022	2023	2024
Contributi in c/esercizio	61.740.308	70.893.258	80.739.086	82.865.035
<i>Di cui: Finanziamento indistinto</i>	56.535.624	56.853.638	57.457.172	58.507.659
<i>da Regione o Prov. Aut. per quota FSR vincolato</i>				1.300.000
<i>contributi c/esercizio (extra fondo)</i>	4.197.983	6.229.979	16.201.607	9.048.921
Rettifica contributi c/esercizio per destinazione ad investimenti	-215.116	-70.621	-5.582	- 590.187
Utilizzo fondi per quote inutilizzate contributi finalizzati e vincolati di esercizi precedenti	182.520	1.821.155	4.231.483	7.364.364
Ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria				-
Concorsi, recuperi e rimborsi	2.603.272	1.381.061	1.472.936	1.525.583
Quota contributi c/capitale imputata all'esercizio	1.360.296	1.255.483	2.204.005	4.345.128
Altri ricavi e proventi	1.382.437.430	1.390.551.902	1.465.512.533	1.582.559.899
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE	1.448.108.710	1.465.832.238	1.554.154.461	1.678.069.822
Acquisti di beni	1.340.778.546	1.360.849.352	1.451.908.656	1.571.711.107
<i>sanitari</i>	1.335.400.395	1.359.918.125	1.449.373.605	1.565.828.903
<i>non sanitari</i>	5.378.151	931.227	2.535.051	5.882.204
Acquisti di servizi	30.026.248	29.340.615	30.270.964	40.175.836
<i>sanitari</i>	132.081	153.483	132.916	117.149
<i>non sanitari</i>	29.894.167	29.187.132	30.138.048	40.058.687
<i>Di cui: Servizi di assistenza informatica</i>	6.744.751	8.960.540	9.180.453	18.911.803
<i>Servizi trasporti</i>	5.583.373	5.898.681	5.481.090	6.119.370
<i>Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie da privato</i>	2.863.077	1.972.370	3.529.011	4.055.148
Manutenzioni	595.160	640.497	616.463	1.115.061
Godimento di beni di terzi	1.034.367	1.946.571	2.358.016	2.539.072
Costo del personale	42.464.535	43.612.671	44.557.977	45.249.883
Oneri diversi di gestione	2.001.319	2.014.699	2.079.063	1.341.065
Ammortamenti	3.431.511	3.256.355	4.019.206	5.788.667
Svalutazione delle immobilizzazioni e dei crediti	0	36.106	22.465	102.501
Variazione delle rimanenze	23.895.951	15.159.359	-500.717	- 1.626.167
Accantonamenti dell'esercizio	4.680.864	6.291.127	22.824.759	12.637.706
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	1.448.908.501	1.463.147.352	1.558.156.852	1.679.034.731
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	-799.791	2.684.886	-4.002.391	-964.909
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	-2.355.888	-2.986.369	-4.923.716	- 5.047.742
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	5.075.943	3.017.485	8.522.484	7.353.170
TOTALE IMPOSTE E TASSE	1.874.672	2.702.155	-439.816	1.270.853
UTILE (PERDITA)	45.592	13.847	36.194	69.666

2. Analisi dello Stato patrimoniale.

Sul lato dell'attivo, le immobilizzazioni totali, pari a 81,45 milioni, registrano un significativo incremento di 35,5 milioni sul valore del precedente esercizio (+77,4%), ascrivibile per il 74 per cento alle immobilizzazioni immateriali e per il restante 26 per cento a quelle materiali. La crescita costante dal 2021 (+110%) risulta prevalentemente determinata dall'impiego dei finanziamenti PNRR per i quali ESTAR è designato soggetto attuatore.

Le immobilizzazioni immateriali crescono di 26,21 milioni (+1.262%) e si riferiscono principalmente ad acquisti di software, di cui 24,16 milioni in attesa di collaudo.

Le immobilizzazioni materiali passano da 43,85 milioni del 2023 a 53,16 milioni del 2024 (+21,2%). Le nuove acquisizioni (+13,9 milioni) e le manutenzioni incrementative (+0,53 milioni) hanno più che compensato le dismissioni (-0,19 milioni) e gli ammortamenti (-5,12 milioni). Si registrano dunque investimenti complessivi pari a 13,9 milioni, di cui circa 11,83 milioni riferiti ad attività finanziate dal PNRR.

Si rilevano inoltre incrementi per lavori di manutenzione straordinaria su beni di terzi per 0,21 milioni, a conferma dei costi crescenti per il mantenimento dei numerosi immobili, sia di proprietà sia nella disponibilità, a vario titolo, dell'Ente.

L'attivo circolante, che esprime le risorse a disposizione dell'Ente per far fronte alle obbligazioni a breve termine, si attesta a 474 milioni, in aumento rispetto al valore del precedente esercizio quando era pari a 458,15 milioni (+3,5%).

Le rimanenze di beni si mantengono sostanzialmente stabili rispetto all'esercizio precedente, attestandosi a 53,48 milioni (+2,3%). Il dato si colloca tuttavia su livelli significativamente inferiori rispetto al 2021, registrando nel periodo una contrazione complessiva di 11,45 milioni (-17,6%).

Con riferimento alle rilevazioni di magazzino e alla carenza di informazioni in Nota integrativa si rinvia all'analisi delle criticità della gestione.

I crediti complessivi registrano un incremento di 15,34 milioni (+3,8%) sul 2023. La crescita assume dimensioni ancora più significative nel confronto con il 2021, raggiungendo 64,14 milioni (+18%) e confermando una tendenza espansiva protrattasi per l'intero quadriennio.

La variazione è ascrivibile a dinamiche di segno opposto: da un lato, la contrazione dei crediti verso la Regione, pari a 37,79 milioni (-20,8%); dall'altro, l'incremento dei crediti verso le aziende sanitarie, pari a 66,47 milioni (+34,8%) a conferma del fatto che

l'iniezione di liquidità a favore delle aziende realizzata nel corso del 2023 ha esaurito i propri effetti, con conseguente ripresa dell'esposizione debitoria delle stesse nei confronti di ESTAR.

Con specifico riferimento ai crediti verso la Regione, si registra una marcata riduzione di quelli relativi alla spesa corrente, che si dimezzano passando da 80,11 milioni nel 2023 a 40,05 milioni nel 2024 (-40%). Più contenuta risulta invece la contrazione dei crediti per versamenti al patrimonio netto, che diminuiscono da 101,98 a 96,25 milioni (-5,6%). La quota prevalente di questi ultimi, pari a 89,28 milioni, è riconducibile a finanziamenti del 2023 ascrivibili a risorse del PNRR.

Contestualmente, si rileva una marcata riduzione delle disponibilità liquide dell'Ente, che passano da 0,72 milioni nel 2023 a 0,02 milioni nel 2024 (-97,5%).

L'Ente ha continuato quindi a usufruire dell'anticipazione di tesoreria per quasi tutta la durata dell'anno, sostenendo interessi passivi per 2,86 milioni e accumulando un debito verso l'Istituto tesoriere di 95,01 milioni.

Sul lato del passivo si registra un aumento dei debiti che nell'esercizio in esame arrivano a 406,47 milioni, con un incremento di 53,76 milioni (+15,2%).

Continua a registrarsi la presenza di debiti per mutui, la cui compatibilità con il quadro delle entrate dell'Ente presenta elementi di criticità. ESTAR non dispone infatti di entrate proprie diverse da quelle derivanti dal finanziamento sanitario regionale, con conseguenti difficoltà nell'individuazione di una base di riferimento coerente per l'applicazione del limite di cui all'art. 2, comma 2-sexies, lett. g), del d.lgs. n. 502/1992. Pur in presenza di una riduzione dell'esposizione debitoria, scesa da 16,11 milioni nel 2023 a 13,01 milioni nel 2024 (-19,2%), permane la necessità di verificare con particolare attenzione la regolarità e la sostenibilità delle operazioni di indebitamento poste in essere dall'Ente.

Si registra, altresì, una riduzione dei debiti verso fornitori, che passano da 316,56 milioni a 288,84 milioni (-8,8%), al netto delle rettifiche derivanti da note di credito.

Nel corso del 2024, l'ammontare dei pagamenti effettuati si attesta a 1.731,38 milioni, in aumento rispetto ai 1.590,95 milioni del 2023, con un generale miglioramento nel rispetto delle scadenze.

Ne consegue una riduzione dei tempi medi di pagamento, con ritardi che passano da 27 a 8 giorni.

In forte incremento invece, come già accennato, è il debito verso l'istituto tesoriere che aumenta di 85,54 milioni.

Corrispondente alla differenza tra attività e passività, il patrimonio netto ammonta a 119,50 milioni, valore sostanzialmente invariato rispetto al 2023 (-0,2%), ma nettamente superiore a quello del 2021, con un incremento di 95,43 milioni (+396,4%) riconducibile quasi interamente all'aumento dei finanziamenti per investimenti. I risultati d'esercizio si mantengono positivi lungo tutto il periodo considerato, pur attestandosi su valori contenuti, passando da 45.592 euro nel 2021 a 69.666 euro nel 2024.

Stato patrimoniale 2021-2024

	2021	2022	2023	2024
ATTIVO				
A. IMMOBILIZZAZIONI	38.777.145	37.362.446	45.922.796	81.448.701
I. Immobilizzazioni immateriali	843.626	550.831	2.076.444	28.285.934
II. Immobilizzazioni materiali	37.933.466	36.811.562	43.846.299	53.162.714
III. Immobilizzazioni finanziarie	53	53	53	53
B. ATTIVO CIRCOLANTE	423.068.581	523.070.862	458.154.087	474.006.382
I. Rimanenze	64.934.528	51.204.987	52.272.443	53.484.217
II. Crediti	356.366.269	471.019.682	405.159.167	420.503.765
III. Attività finanziarie	-	-	-	-
IV. Disponibilità liquide	1.767.784	846.193	722.477	18.400
C. RATEI E RISCONTI ATTIVI	1.063.076	27.535	83.037	56.364
I. Ratei attivi	-	-	-	-
II. Risconti attivi	1.063.076	27.535	83.037	56.364
D. TOTALE ATTIVO	462.908.802	560.460.843	504.159.920	555.511.447
E. CONTI D'ORDINE	-	-	-	-
PASSIVO				
A. PATRIMONIO NETTO	24.073.673	32.178.996	119.792.408	119.499.865
I. Fondo di dotazione	-	-	-	-
II. Finanziamenti per investimenti	23.690.840	31.939.401	119.576.058	119.213.849
III. Riserve da donazioni e lasciti vincolati ad investimenti	-	-	-	-
IV. Altre riserve	337.241	180.156	180.156	180.156
V. Contributi per ripiano perdite	-	-	-	-
VI. Utili (perdite) portati a nuovo	-	45.592	-	36.194
VII. Utile (perdita) d'esercizio	45.592	13.847	36.194	69.666
B. FONDI RISCHI E ONERI	19.541.330	20.419.928	31.629.706	29.521.457
C. TRATTAMENTO FINE RAPPORTO	-	-	-	-
D. DEBITI	419.184.991	507.794.937	352.707.432	406.472.833
<i>Mutui passivi</i>	21.955.502	19.088.633	16.108.643	13.010.506
<i>Debiti verso regione</i>	4.567.333	54.520	403.231	36.554
<i>Debiti verso fornitori</i>	290.176.699	359.667.573	316.560.876	288.839.329
<i>Debiti verso Tesoriere</i>	90.263.642	118.241.807	9.477.234	95.012.746
E. RATEI E RISCONTI PASSIVI	108.808	66.982	30.374	17.292
I. Ratei passivi	108.808	60.336	27.831	12.739
II. Risconti passivi	-	6.646	2.543	4.553
F. TOTALE PASSIVO E PATRIMONIO NETTO	462.908.802	560.460.843	504.159.920	555.511.447
E. CONTI D'ORDINE	-	-	-	-

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Equilibrio economico.

- *Rischio per il mantenimento dell'equilibrio economico, dipendente da contributi regionali e dalla componente straordinaria della gestione.*

1.1. ESTAR ha chiuso l'esercizio 2024 con un utile pari a 69.666, in lieve incremento rispetto a quello di 36.194 registrato nel 2023.

A fronte di un saldo della gestione caratteristica che, nonostante il deciso miglioramento rispetto al valore del precedente esercizio, rimane negativo per 964.909, l'equilibrio economico è assicurato dal risultato della gestione straordinaria, pari a 7.353.170, che assorbe anche l'ammontare degli elevati oneri finanziari arrivati a 5.047.742.

Come evidenziato dall'analisi del Conto Economico, anche nel 2024 i ricavi derivanti dalle fonti di finanziamento ordinarie, pur registrando un ulteriore incremento, non sono risultati sufficienti a garantire la piena copertura dei costi di produzione in progressiva crescita a dispetto degli obiettivi di contenimento richiesti dai provvedimenti regionali.

Oltre ai costi per l'acquisto dei beni sanitari, successivamente ribaltati sulle aziende e sugli enti del SSR, significativi incrementi hanno interessato soprattutto gli acquisti di servizi non sanitari, con particolare riferimento ai servizi informatici, i cui costi risultano più che raddoppiati rispetto al 2023 (+9 milioni), presumibilmente in connessione con i progetti PNRR, nonché i costi per il personale. In costante crescita risultano inoltre gli oneri finanziari, sui quali incidono in misura rilevante gli interessi passivi connessi al ricorso all'anticipazione di tesoreria e gli interessi di mora, quale effetto della persistente crisi di liquidità dell'Ente.

1.2. Nella memoria trasmessa ESTAR riconduce il saldo positivo della gestione straordinaria principalmente a tre assegnazioni regionali vincolate, per complessivi 3,73 milioni, destinate ai corsi di formazione dei medici di medicina generale nell'ambito di FORMAS. Tali risorse sono state contabilizzate tra i proventi straordinari, anziché tra i contributi di esercizio vincolati, in ragione delle modalità con cui sono state assegnate dalla Regione, mediante decreti finanziati a valere sui residui 2023 del bilancio gestionale 2024. L'Ente segnala, inoltre, ulteriori componenti straordinarie positive, derivanti dalla contabilizzazione di note di credito relative a

interessi riferiti ad esercizi precedenti e dall'adeguamento dei fondi per cause civili e per obsolescenza del magazzino.

1.3. La Sezione, preso atto di quanto riferito, rileva che il conseguimento dell'equilibrio economico nell'esercizio 2024 è stato reso possibile dall'apporto della gestione straordinaria, evidenziando elementi di fragilità rispetto alla capacità dell'Ente di assicurare stabilmente l'equilibrio della gestione ordinaria.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte appare pertanto indispensabile che ESTAR persegua il ritorno e il mantenimento di un equilibrio economico ordinario fondato su una più efficace capacità di programmazione e contenimento dei costi strutturali della gestione, con particolare attenzione alla dinamica dei costi fissi per il funzionamento e degli oneri finanziari.

In tale prospettiva, il contributo destinato al finanziamento dei costi di funzionamento dell'Ente a valere sul FSR dovrebbe risultare di per sé sufficiente ad assicurare l'equilibrio della gestione ordinaria, senza richiedere il ricorso a ulteriori apporti straordinari o eccezionali finalizzati alla copertura di costi fissi.

Il progressivo incremento di tali componenti di costo, ove non accompagnato da adeguate misure di razionalizzazione e contenimento, rischia infatti di determinare una crescente dipendenza dell'Ente da interventi integrativi, con conseguente compressione delle risorse destinabili alle attività istituzionali del SSR.

2. Costi per il personale.

- Incremento dei costi di personale con effetti negativi sull'equilibrio economico.

2.1. Secondo i dati riportati nel Conto economico ESTAR ha sostenuto nel 2024 costi complessivi per il personale (compreso quello in comando e quello riconducibile ai rapporti c.d. flessibili) per 49.120.864, con un ulteriore incremento rispetto al valore del 2023 (+2,4%) che ne conferma una crescita ininterrotta dal 2021 che ha riguardato sia il personale dipendente (+6,6%) sia il personale assunto con altre forme contrattuali (tra cui quello addetto ai progetti PNRR) i cui costi risultano quasi raddoppiati nel periodo.

	2021	2022	2023	2024
Costo personale dipendente	42.464.535	43.612.671	44.557.977	45.249.883
Saldo personale in comando	37.719	42.631	-59.357	-140.665
Costo personale altre forme contrattuali	2.825.530	1.969.698	3.469.932	4.011.646
IRAP dipendenti e assimilati	-	-	-	-
Costo totale del personale	45.327.784	45.625.000	47.968.552	49.120.864

Particolarmente elevato, nonostante la lieve riduzione nel periodo, rimane anche il numero dei dipendenti, con un'incidenza dei dirigenti rispetto al personale di comparto prossima all'11 per cento.

	2021	2022	2023	2024
N. dipendenti da Nota integrativa	926	945	926	929
N. dirigenti	91	92	91	92
N. dipendenti di comparto	835	853	835	837
Incidenza dirigenti/dipendenti comparto	10,90%	10,79%	10,90%	10,99%

2.2. L'Ente, in sede di controdeduzioni, riferisce che il costo del personale sostenuto nel 2024, al netto degli oneri inderogabili e delle assunzioni in somministrazione destinate alle attività del PNRR, si mantiene entro il limite assegnato dalla Regione, parametrato alla spesa sostenuta nel 2023. L'incremento complessivamente registrato rispetto al precedente esercizio è ricondotto principalmente agli oneri per l'indennità di vacanza contrattuale, ai rinnovi contrattuali della dirigenza e all'impiego di personale interinale nell'ambito dei progetti PNRR. ESTAR precisa, inoltre, che la crescita dei costi relativi alle altre forme contrattuali è connessa alle nuove attività delegate e finanziate dalla Regione, in particolare a quelle svolte nell'ambito di FORMAS. Con riferimento, infine, al rapporto tra personale dirigente e personale del comparto, l'Ente evidenzia che il relativo dato risente della presenza dei farmacisti, inquadrati nella dirigenza in base alla disciplina vigente.

2.3. La Sezione rileva l'elevato ammontare dei costi per il personale sostenuti dall'Ente, in costante crescita dal 2020 e con un ulteriore incremento rispetto al valore del 2023, sebbene tale andamento risulti in parte riconducibile a oneri inderogabili, ai rinnovi contrattuali e all'impiego di personale destinato ad attività specificamente finanziate dalla Regione.

L'andamento di questi costi incide negativamente sul mantenimento dell'equilibrio economico della gestione e impone di richiamare l'attenzione dell'Ente sulla sostenibilità degli stessi.

Si deve dare atto al riguardo che, come chiarito dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 9/2025/QMIG del 4 aprile 2025), il limite di spesa per il personale previsto dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 35/2019, in precedenza verificato per ogni azienda ed ente del SSR, debba essere riferito alla Regione, tenuta tuttavia a governare, a livello aggregato, la spesa del personale assegnando a ciascun ente i rispettivi obiettivi programmatici, nel quadro più ampio della determinazione delle modalità organizzative idonee a garantire l'efficienza del servizio.

Sotto questo profilo si rileva che l'obiettivo assegnato ad ESTAR con le linee guida regionali per la redazione del bilancio di previsione (costi risultanti dalla rilevazione CE del IV trimestre 2023 ridotti di 150.000) non risulta conseguito.

Si ricorda che il costo del personale di ESTAR risulta finanziato essenzialmente dalla quota di FSR assegnato all'Ente in sede di ripartizione e, indipendentemente dal consolidamento, concorre a determinare il costo complessivo del personale del SSR e richiede, pertanto, una costante verifica della sua sostenibilità a salvaguardia degli equilibri di bilancio generali.

Sotto questo profilo la razionalizzazione e la riduzione dei costi sostenuti dai preesistenti ESTAV non sembrano essere state conseguite.

3. Oneri finanziari e gestione dei flussi di cassa.

- *Reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria con elevati oneri per gli interessi passivi.*
- *Mancato rispetto dei termini di legge per il pagamento dei fornitori, con elevati oneri per gli interessi di mora.*

3.1. Anche nell'esercizio 2024 ESTAR ha usufruito pressoché ininterrottamente dell'anticipazione di tesoreria per importi prossimi al massimo concedibile e senza restituzione della stessa a fine esercizio.

Secondo i dati indicati nei questionari trasmessi dal Collegio sindacale e riportati nella seguente tabella, l'anticipazione non restituita, che era scesa dai 117.339.059 del 2022 ai 6.651.973 del 2023, risale a 92.155.294 al 31 dicembre 2024.

I costi per gli interessi passivi confermano l'elevatissimo valore raggiunto nel 2023, attestandosi a 2.857.452.

	2021	2022	2023	2024
Anticipazione utilizzata	103.817.144	121.488.285	121.072.510	125.078.697
Limite	105.345.023	122.320.000	121.556.146	125.860.678
giorni utilizzo	365	365	355	333
Anticipazione non restituita	90.231.999	117.339.059	6.651.973	92.155.294
Interessi	43.084	576.576	2.825.290	2.857.452

Nonostante il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria sopra descritto, non risultano rispettati i termini di pagamento dei fornitori, registrandosi tuttavia nell'esercizio in esame un miglioramento dell'indicatore di tempestività di cui al DPCM 22 settembre 2014 che da 27 giorni di ritardo nel 2023 si riduce a 8 giorni nel 2024.

Dall'attestazione di cui all'art. 41 del decreto-legge n. 66/2014, riportata nei questionari trasmessi, l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini aumenta infatti a 1.176.369.917 su un totale di 1.731.376.085 effettuati sino al 31 dicembre 2024 (67,9%).

Per effetto delle dinamiche sopra descritte, il totale dei debiti commerciali di ESTAR verso i fornitori ammonta a 288.839.327, in calo rispetto al valore del precedente esercizio (-8,8%), con il dimezzamento dell'importo dei debiti scaduti ancora da pagare che passa da 65.753.752 a 31.007.151.

	2021	2022	2023	2024
Pagamenti totali	1.403.033.506	1.327.361.382	1.590.946.055	1.731.376.085
Pagamenti oltre termini	1.107.625.451	728.504.093	1.551.391.675	1.176.369.917
Pagamenti nei termini	295.408.055	598.857.289	39.554.380	555.004.144
Interessi di mora	1.304.762	1.510.076	1.311.836	1.596.515
Indicatore di tempestività	15	23	27	8
Debiti al 31/12	290.176.700	359.667.572	316.560.876	288.839.327
Debiti scaduti	48.653.061	121.316.297	65.753.752	31.007.151

Aumentano invece gli oneri per gli interessi di mora pari a 1.596.515 (+21,7%) che, uniti agli interessi per l'anticipazione di tesoreria sopra descritti e a quelli per i mutui contratti dall'Ente, portano gli oneri finanziari complessivi a 5.122.416, con un incremento del 71,5 per cento sul valore del 2021.

3.2. Nella memoria trasmessa ESTAR riconduce la situazione di sofferenza finanziaria, il ricorso all'anticipazione di tesoreria e i ritardi nei pagamenti principalmente al mancato o tardivo pagamento delle fatture da parte delle aziende sanitarie regionali.

Al riguardo, l'Ente ricorda di operare quale fornitore unico di beni sanitari ed economici per le aziende del SSR, senza applicare margini di ricarico. La problematica è stata oggetto di confronto con la Regione, che ha individuato, tra gli obiettivi per il 2025, la riduzione da 60 a 30 giorni dei tempi di pagamento delle fatture emesse da ESTAR. L'Ente riferisce che le misure adottate hanno determinato nel corso del 2025 un significativo miglioramento della situazione finanziaria, con il sostanziale azzeramento dei debiti scaduti verso i fornitori, la riduzione degli interessi moratori e un minore ricorso all'anticipazione di tesoreria. Richiama, infine, l'audit svolto dalla Ragioneria generale dello Stato nel 2025 e i successivi monitoraggi, conclusi con esito positivo.

3.3. La Sezione accerta la persistente difficoltà di ESTAR a disporre della liquidità sufficiente al pagamento dei debiti senza usufruire dell'anticipazione di tesoreria.

Il ricorso ininterrotto all'anticipazione conferma la persistente crisi di liquidità dell'Ente e costituisce, specie quando non sia stata interamente restituita alla chiusura dell'esercizio, il sintomo di un grave squilibrio della gestione finanziaria, in cui gli incassi realizzati, rappresentati quasi interamente dai trasferimenti provenienti dalla Regione e dalle aziende sanitarie a rimborso degli acquisti effettuati da ESTAR in forma centralizzata, non risultano sufficienti a far fronte ai pagamenti programmati.

Nel 2024 si riscontra un deciso incremento della somma da restituire e, conseguentemente, del debito verso l'Istituto tesoriere che, dopo la riduzione registrata nel 2023 presumibilmente favorita dalla maggiore liquidità per i più consistenti trasferimenti regionali di cassa, torna ai livelli dei precedenti esercizi.

Rimangono elevatissimi i costi per gli interessi passivi, pari a 2.857.452, in leggero aumento rispetto a quelli sostenuti dopo il rialzo dei tassi nel 2023 e che risultano comunque quasi quintuplicati rispetto al valore del 2022.

In considerazione di tali ulteriori e maggiori oneri appare ancor più indispensabile per l'equilibrio finanziario dell'Ente il recupero e il mantenimento di una sufficiente disponibilità di cassa garantita da trasferimenti regolari da parte della Regione e dai tempestivi pagamenti da parte delle aziende sanitarie, con il definitivo superamento del ricorso all'anticipazione, più volte sollecitato nelle precedenti pronunce di questa Sezione, che presenta costi sempre più ingenti e limita di conseguenza le risorse destinabili all'erogazione diretta delle prestazioni sanitarie.

Si consideri al riguardo che i crediti di ESTAR verso le aziende sanitarie, scesi a 190.920.788 nel 2023, risalgono a 257.392.108 nel 2024 (+34,8%), di cui 5.279.054 riferibili ad esercizi pregressi.

4. Gestione di magazzino. Variazione delle rimanenze.

- Incoerenza degli incrementi e decrementi delle rimanenze rispetto ad acquisti e vendite.

4.1. Continuano a riscontrarsi anche nell'esercizio in esame criticità nella rappresentazione contabile della gestione del magazzino che emergono dalle variazioni delle rimanenze riportate nel Conto economico.

Si ricorda che i beni acquistati in forma centralizzata da ESTAR sono successivamente ceduti alle aziende sanitarie, pertanto, i costi sostenuti per l'acquisto dovrebbero corrispondere al valore degli incrementi delle giacenze di magazzino, così come i ricavi derivanti dalle cessioni, per le quali non è previsto alcun aggio, dovrebbero essere coerenti con il valore dei decrementi.

La discordanza tra questi valori assume nel 2024 dimensioni considerevolmente superiori a quelle già riscontrate in passati esercizi.

A fronte di acquisti di beni sanitari pari a 1.565,83 milioni, gli incrementi di magazzino si attestano a soli 1.072,77 milioni, con uno scostamento negativo di 498,94 milioni.

Analogamente, ai ricavi per la cessione, pari a 1.582,56 milioni, corrispondono riduzioni di magazzino per 1.071,66 milioni, con una differenza di 510,90 milioni.

Ulteriore elemento di criticità nella gestione è rappresentato dall'invarianza del valore delle merci detenute presso magazzini di terzi, indicate per il medesimo valore di 243.375 sia nel bilancio 2023 sia nel bilancio 2024, in assenza di qualsiasi motivazione o elemento giustificativo dell'assenza di variazioni.

La cessione dei beni acquistati da ESTAR alle aziende sanitarie avviene, secondo quanto riportato in Nota integrativa, al costo medio ponderato, senza l'applicazione di alcun aggio per l'attività svolta. Quest'ultima è invece remunerata, oltre che con il contributo regionale assegnato all'Ente, con il rimborso, da parte delle stesse aziende, degli oneri di funzionamento dei magazzini e dei servizi ICT. Tali costi risultano tuttavia integralmente compensati dalla scontistica ottenuta sugli acquisti, ivi compresa quella derivante dalla condivisione del rischio, che ESTAR riconosce alle aziende tramite l'emissione di note di credito.

Stando ai dati riportati nella Nota integrativa, le note di credito emesse a favore delle aziende nel 2024 ammontano a 10.725.403, importo che tuttavia non corrisponde a quello registrato dalle aziende sanitarie e rilevato dal bilancio consolidato del SSR che registra il maggior valore di 13.024.445.

Dalla medesima nota integrativa si osserva inoltre che, a fronte di un significativo incremento del volume degli acquisti effettuati da ESTAR rispetto al 2023 (+117.047.366), l'ammontare delle note di credito dichiarate dall'Ente e destinate al ribaltamento sulle aziende sanitarie risulta in diminuzione. Nel 2023, infatti, tale valore era pari a 11.840.405.

4.2. ESTAR, in sede di controdeduzioni, riferisce che, come già indicato nella Nota integrativa, circa il 40 per cento dei beni acquistati in forma centralizzata viene consegnato direttamente alle aziende sanitarie senza transitare dai magazzini. Per tale ragione, dal 2024 le variazioni delle scorte sono valorizzate sulla base dei dati al 31 dicembre comunicati dagli Agenti contabili di magazzino e trasmessi mediante SIRECO. L'Ente fornisce inoltre una riconciliazione tra i dati di bilancio e la contabilità di magazzino, precisando che non tutte le movimentazioni in uscita corrispondono a vendite, in quanto comprendono anche trasferimenti interni, rettifiche inventariali, resi e altre movimentazioni.

Precisa infine ESTAR che l'invarianza dei beni presso terzi è ricondotta alla mancata richiesta da parte delle aziende sanitarie, mentre le note di credito riguardano il risk sharing farmaceutico e non risultano pertanto direttamente correlate al volume delle vendite.

4.3. La Sezione, alla luce dell'analisi dei dati sopra riportati, accerta l'esistenza di incongruenze nella registrazione contabile degli incrementi e dei decrementi delle rimanenze riportati nella Nota integrativa che non trovano riscontro nelle scritture del Conto economico, senza che siano state fornite informazioni al riguardo nei documenti contabili in grado di escludere la permanenza di costi a carico di ESTAR.

Le spiegazioni fornite non risultano del tutto idonee a superare una carenza informativa dei documenti di bilancio che, in assenza di un prospetto di raccordo nella Nota integrativa, impedisce di verificare la coerenza interna dei dati e l'effettiva riconciliazione tra flussi economici e variazioni delle scorte, tanto più rilevante in un ente che, come ESTAR, svolge come attività principale quella dell'acquisto centralizzato dei beni e della gestione dei magazzini per conto delle aziende sanitarie.

Ne consegue che, rispetto a maggiori acquisti per 498 milioni, non risultano esplicitati i soggetti destinatari dei beni che ne hanno assunto la gestione, con conseguenti criticità sotto il profilo della tracciabilità contabile e dell'integrità dell'informativa in violazione dei principi generali di chiarezza e completezza del bilancio.

Quanto agli ulteriori profili rilevati, la Sezione prende atto delle precisazioni fornite in ordine all'invarianza delle merci detenute presso terzi e alla natura delle note di credito, riferite al risk sharing farmaceutico e, pertanto, non direttamente correlabili all'andamento delle vendite. Non risulta invece chiarita la discordanza tra il valore delle note di credito indicato da ESTAR nella Nota integrativa e quello risultante dal bilancio consolidato del SSR.

Permangono, pertanto, criticità sotto il profilo della tracciabilità contabile e della completezza dell'informativa di bilancio, che rendono necessario assicurare, per i successivi esercizi, un più puntuale raccordo tra contabilità economica e contabilità di magazzino.

5. Il Piano degli investimenti.

- Criticità nella redazione del piano degli investimenti.

5.1. Il piano degli investimenti 2024-2026 allegato al bilancio economico di previsione dell'Ente non risulta redatto secondo le istruzioni impartite con le linee guida regionali e presenta diverse carenze informative che ne limitano la funzione programmatica, non consentendo, tra l'altro, una piena confrontabilità con le risultanze a consuntivo del bilancio di esercizio.

Il prospetto analitico riporta investimenti complessivi per 8.315.587, di cui 5.231.420 riferiti all'esercizio 2024, prevalentemente destinati a interventi su immobili, impianti, infrastrutture logistiche e sistemi informatici.

In particolare, circa il 45 per cento degli investimenti programmati nel triennio riguarda fabbricati e immobili, mentre ulteriori quote significative risultano riferite a impianti, hardware e software. Gli interventi appaiono inoltre in larga misura connessi a manutenzioni straordinarie, adeguamenti impiantistici, interventi antincendio, rifacimento di coperture e magazzini, nonché al potenziamento delle infrastrutture ICT e delle sale CED.

Tale dinamica conferma le criticità già evidenziate nelle precedenti pronunce di questa Sezione in ordine alla gestione del patrimonio immobiliare e logistico dell'Ente,

caratterizzato da strutture numerose e distribuite sul territorio che richiedono costanti interventi di manutenzione e adeguamento, con conseguente progressiva crescita dei costi di funzionamento.

Sotto il profilo della copertura finanziaria il piano indica una pluralità di fonti, costituite principalmente da contributi regionali in conto capitale, fondi vincolati, utilizzo di accantonamenti di esercizi precedenti, risorse derivanti dal mutuo contratto dall'Ente nel 2017 e finanziamenti riconducibili ai progetti PNRR.

A fronte infatti di investimenti programmati per 5,23 milioni nel 2024, il bilancio di esercizio evidenzia incrementi delle immobilizzazioni immateriali per 26,21 milioni e delle immobilizzazioni materiali per 9,32 milioni, per un valore complessivo largamente superiore rispetto ai flussi indicati nel piano.

Secondo quanto riportato nella Nota integrativa, una quota significativa di tali incrementi sarebbe riferibile a investimenti PNRR per i quali ESTAR opera quale soggetto attuatore, in particolare con riguardo agli acquisti di software e alle infrastrutture digitali ancora in corso di realizzazione e non collaudate.

Tuttavia, né il piano degli investimenti né i prospetti patrimoniali consentono di individuare con sufficiente chiarezza:

- le specifiche fonti di finanziamento dei singoli investimenti contabilizzati nel consuntivo;
- la quota di investimenti effettuata direttamente per le esigenze patrimoniali e funzionali di ESTAR;
- la quota di investimenti realizzata invece nell'ambito di interventi PNRR o comunque destinata alle aziende e agli enti del SSR.

Il piano non contiene inoltre elementi idonei a ricostruire i criteri di raccordo tra investimenti programmati, immobilizzazioni iscritte nello stato patrimoniale e relative fonti di copertura, né consente di apprezzare compiutamente la destinazione finale delle risorse impiegate.

Tali carenze informative limitano pertanto la funzione programmatica del piano degli investimenti e determinano criticità sotto il profilo della trasparenza contabile, della confrontabilità dei dati e della verificabilità della sostenibilità economico-patrimoniale degli interventi programmati.

5.2. ESTAR riferisce al riguardo che il piano degli investimenti 2024-2026 è stato predisposto nel rispetto della normativa regionale e delle linee guida applicabili

all'Ente, precisando che i modelli regionali semplificati sono riferiti alle strutture ospedaliere delle aziende sanitarie e ospedaliero-universitarie e non trovano applicazione nei confronti di esso, in considerazione della diversa natura e delle funzioni svolte. Quanto agli interventi PNRR, l'Ente precisa che gli stessi non sono stati ricompresi nel piano previsionale, in quanto la loro individuazione e quantificazione dipendevano dallo stato di avanzamento dei relativi progetti, mentre sono stati dettagliati nel bilancio di esercizio sulla base delle acquisizioni effettivamente realizzate.

5.3. La Sezione prende atto delle precisazioni fornite da ESTAR in ordine alle modalità di predisposizione del piano degli investimenti e alla rappresentazione degli interventi finanziati nell'ambito del PNRR. Anche considerando le specifiche modalità di programmazione e contabilizzazione di questi ultimi, si conferma tuttavia l'accertamento delle criticità sopra evidenziate, permanendo l'esigenza di assicurare un più puntuale raccordo tra gli investimenti programmati e quelli effettivamente realizzati, con separata evidenza delle relative fonti di finanziamento e della destinazione degli interventi, distinguendo quelli riferibili alle esigenze patrimoniali e funzionali di ESTAR da quelli realizzati nell'ambito del PNRR o comunque destinati alle aziende e agli enti del SSR.

La Sezione richiama, pertanto, l'Ente ad assicurare, nei successivi esercizi, un'informativa idonea a consentire la riconciliazione tra programmazione, risultanze patrimoniali e fonti di copertura, garantendo la trasparenza e la confrontabilità dei relativi dati.

6. Adozione e approvazione dei bilanci.

- *Ritardata adozione del bilancio di esercizio e del bilancio di previsione da parte dell'Ente e ritardata approvazione degli stessi da parte della Giunta regionale.*

6.1.1. Il bilancio consuntivo 2024 è stato adottato con delibera del direttore generale n. 310 del 25 luglio 2025 ed approvato dalla giunta con d.g.r. 1412 del 29 settembre 2025, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 30 aprile e al 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento (art. 31, comma 1, e art. 32, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, comma 3, della legge regionale n. 40/2005).

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Adozione Azienda	28/09/2020	23/09/2021	20/12/2022	24/11/2023	03/10/2024	25/07/2025
Termine	30/06/2020	30/06/2021	31/05/2022	30/04/2023	30/04/2024	30/04/2025
Ritardo gg.	90	85	203	208	156	86

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Approvazione Regione	08/02/2021	18/07/2022	28/04/2023	18/12/2023	04/11/2024	29/09/2025
Termine	31/07/2020	31/07/2021	15/07/2022	31/05/2023	31/05/2024	31/05/2025
Ritardo gg.	192	352	287	201	157	121

6.1.2. Il bilancio economico di previsione 2024 (e pluriennale 2024-2026) dell'Ente è stato adottato con delibera del direttore generale n. 119 del 26 marzo 2024 ed approvato dalla Regione con deliberazione di giunta n. 1212 del 28 ottobre 2024, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 15 novembre e al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento (art. 32, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, commi 1 e 2, della legge regionale n. 40/2005).

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di previsione nel periodo esaminato con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Adozione Azienda	21/12/2018	06/02/2020	31/03/2021	28/04/2022	30/06/2023	26/03/2024
Termine	15/11/2018	15/11/2019	15/11/2020	15/11/2021	15/11/2022	15/11/2023
Ritardo gg.	36	83	136	164	227	132

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Approvazione Regione	15/07/2019	21/12/2020	02/08/2021	21/11/2022	06/11/2023	28/10/2024
Termine	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023
Ritardo gg.	196	356	214	325	310	302

6.2. L'Ente, nelle controdeduzioni trasmesse, riconduce i ritardi nell'adozione del bilancio d'esercizio alla complessità delle verifiche contabili e alla tardiva assegnazione definitiva del FSR; quelli relativi al bilancio economico di previsione alla

tardiva emanazione delle linee guida regionali e all'assegnazione iniziale del Fondo sanitario.

6.3. La Sezione accerta la tardiva adozione e la conseguente tardiva approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

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

Nel rinviare alle considerazioni svolte nelle pronunce precedenti sull'importanza della tempestiva adozione e approvazione dei bilanci ai fini della corretta gestione economica e finanziaria, si rinnova l'invito a ESTAR e alla Regione a predisporre i documenti e ad adottare i provvedimenti necessari in tempi utili a garantire il rispetto dei termini di legge.

Tutto ciò premesso e considerato

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, sulla base dell'esame della relazione inviata dal Collegio sindacale sul bilancio di esercizio 2024

ACCERTA

la presenza, nei termini indicati in motivazione, dei seguenti profili di criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria dell'Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR) e al conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica, che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale:

- il rischio per il mantenimento dell'equilibrio economico dipendente da contributi regionali di natura eccezionale e dalla componente straordinaria della gestione;
- gli elevati costi per il personale;
- la persistente crisi di liquidità dell'Ente e il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria con elevati oneri per gli interessi passivi;
- il mancato rispetto dei termini di legge per il pagamento dei fornitori, con elevati oneri per gli interessi di mora;
- le discrasie e le incongruenze risultanti dai documenti contabili riguardanti le variazioni delle rimanenze;

- le carenze informative del Piano degli investimenti sugli interventi programmati e sulle relative fonti di copertura;
- la ritardata adozione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

CHIEDE

a ESTAR di adottare, anche con la collaborazione della Regione, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità riscontrate e in particolare a:

- garantire l'equilibrio economico della gestione caratteristica nel quadro delle fonti di finanziamento ordinario;
- procedere ad una programmazione dei costi per il personale che assicuri il rispetto dei limiti di legge con riferimento all'intero SSR;
- adottare una gestione della liquidità che, dopo aver assicurato il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, consenta il definitivo superamento del ricorso strutturale all'anticipazione di tesoreria;
- verificare la coerenza delle variazioni delle rimanenze nel corso dell'esercizio con i valori degli acquisti e della cessione dei beni riportati nei documenti contabili, motivando eventuali incongruenze in Nota integrativa;
- corredare il piano degli investimenti con un'informativa idonea a consentire la riconciliazione tra programmazione e risultanze patrimoniali;
- superare le problematiche di carattere organizzativo e gestionale che determinano il ritardo nell'adozione del bilancio di esercizio.

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

- provvedere ad adeguati trasferimenti di cassa nei confronti dell'Ente e a favorire solleciti pagamenti da parte delle aziende destinatarie delle forniture;
- concordare con l'Ente una programmazione dei costi del personale che assicuri il rispetto dei limiti di legge con riferimento all'intero SSR;
- provvedere ad una più sollecita approvazione dei bilanci di esercizio e dei bilanci preventivi.

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

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Direttore generale di ESTAR, al Collegio sindacale dell'Ente e al Presidente della Regione Toscana.

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

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 25 giugno 2026.

Il magistrato relatore

Paolo Bertozzi

(firmato digitalmente)

Il Presidente f.f.

Giampiero Maria Gallo

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 25 agosto 2026
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)