



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Giampiero Maria Gallo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere (relatore)
Anna Peta	Primo Referendario
Lucia Marra	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza pubblica del 27 marzo 2025;

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

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

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

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

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

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 11/SEZAUT/2024/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 2023;

Esaminata la relazione sul bilancio di esercizio 2023 **dell'Azienda Ospedaliero Universitaria Meyer IRCCS** trasmessa dal Collegio sindacale;

Vista la relazione di deferimento del Magistrato istruttore;

Esaminate le controdeduzioni trasmesse dall'Azienda;

Udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

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

PREMESSO IN FATTO

Dall'esame della relazione-questionario sul bilancio di esercizio 2023 trasmessa dal Collegio sindacale dell' **Azienda Ospedaliero Universitaria Meyer IRCCS** ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dalla documentazione successivamente acquisita in sede istruttoria sono emerse criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria dell'ente e al conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale (SSR).

Il Magistrato istruttore ha ritenuto di sottoporre la situazione dell'Azienda, come emersa dall'istruttoria, alla valutazione collegiale della Sezione, convocata allo scopo nell'adunanza pubblica del 27 marzo 2025.

L'Azienda, con la nota n. 2902 del 19 marzo 2025, ha fatto pervenire una memoria con ulteriori chiarimenti e precisazioni sui rilievi contestati.

Sono presenti in adunanza in rappresentanza dell'Azienda, il dott. Lorenzo Pescini, Direttore Amministrativo e il dott. Francesco Taiti, Responsabile S.O.C. gestione economico finanziaria e controllo di gestione.

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. È presente, inoltre, il dott. Andrea Biancalani del Settore controllo economico di gestione del SSR.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. LA GESTIONE DELL'AZIENDA NELL'ESERCIZIO 2023.

Prima di procedere all'esposizione delle principali irregolarità emerse dal bilancio di esercizio del 2023 dell'Azienda Ospedaliero Universitaria Meyer IRCCS si ritiene opportuno premettere una descrizione dell'andamento della gestione nel periodo 2019-2023 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 dopo l'impatto della pandemia.

1. Analisi del Conto economico.

I ricavi totali della gestione caratteristica del 2023 raggiungono i 164,58 milioni, con un incremento (+2,8%) sul dato del 2022. Il valore supera di 21,5 milioni quello del 2019 (+18,7%).

Aumentano in modo sensibile nell'esercizio i ricavi da prestazioni sanitarie che totalizzano complessivamente 85,92, milioni (+6,4%).

In particolare, i ricavi da mobilità attiva intraregionale (in compensazione) registrano nel 2023 un ulteriore aumento di 5,50 milioni (+9,6%) che li porta a 62,59 milioni, proseguendo la crescita ininterrotta avviata dopo la forte contrazione subita nel 2020.

Tornano a risalire anche i ricavi da mobilità extraregionale (in compensazione) il cui importo, di 16,47 milioni, nonostante l'aumento realizzato nell'esercizio in esame (+27,3%), rimane inferiore di oltre un terzo (-32,7%) a quello del 2020 che ancora non risentiva degli effetti della pandemia. Si deve tuttavia precisare che il predetto valore non corrisponde a quello delle prestazioni effettivamente rese dall'Azienda a favore di cittadini residenti in altre regioni, per effetto del decurtamento operato dalla Regione Toscana in esecuzione dei conguagli rispetto ai maggiori ricavi contabilizzati dalle aziende nel 2019 e 2020 che sono stati ripartiti sui bilanci dei successi esercizi 2021, 2022 e 2023.

In crescita risultano pure i ricavi da prestazioni erogate in regime di intramoenia che, con 4,56 milioni (+10,7%), registrano un valore più elevato di quello del 2019, a conferma del totale ripristino dei volumi dell'attività libero professionale all'interno

dell'Azienda che, considerati anche i relativi costi, presenta un saldo positivo di 0,23 milioni.

Di segno opposto a quello delle prestazioni sanitarie, che dovrebbero costituire la principale fonte di ricavo per le aziende ospedaliere, è l'andamento dei contributi in conto esercizio che nel 2023 si riducono a 62,73 milioni (-4,9%).

Diminuiscono infatti sia le risorse provenienti dal Fondo sanitario indistinto per la remunerazione delle funzioni non tariffabili passate da 48,97 milioni a 45,29 milioni (-7,5%), sia i contributi del Fondo sanitario vincolato e i contributi del c.d. "extrafondo" ridotti rispettivamente a 0,20 milioni (-94,5%) e a 2,88 milioni (-49,7%) sugli importi rilevati nel 2022.

Dai "concorsi recuperi e rimborsi" sono derivati nel 2023 ricavi per 4,48 milioni, con una significativa riduzione rispetto all'importo del precedente esercizio (-35,6%) causata essenzialmente dal dimezzamento del payback sui farmaci (-45,8%) e dall'azzeramento del payback sui dispositivi medici che nel 2022 aveva assicurato introiti per 1,48 milioni.

A fronte del contenzioso in atto tra le aziende sanitarie e le imprese fornitrici di dispositivi medici e in attesa della decisione sulla questione di costituzionalità sulla relativa legge, il Ministero non ha dato corso alle verifiche e alle certificazioni per quantificare le somme dovute per il payback nel 2023 che quindi non sono state assegnate alle aziende e non si sono tradotte in ricavi dell'esercizio.

I "ricavi da compartecipazione dei privati alla spesa delle prestazioni (ticket)" si assestano nel 2023 a 1,97 milioni, con un incremento (+8,8%) che li riporta a valori prossimi a quelli precedenti la pandemia. Si devono considerare, al riguardo, anche gli effetti dell'abolizione di talune tipologie di ticket disposta dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1134/2020.

I costi totali della gestione caratteristica (comprensivi di IRAP sul personale dipendente), pari a 168,18 milioni, segnano un sensibile incremento sul valore del 2022 (+3,1%), rimanendo ampiamente superiori (+22,8%) a quelli del 2019.

Si arresta nel 2023 la crescita dei costi per l'acquisto dei beni sanitari che si attestano a 29,87 milioni (-0,6%). L'incremento dei costi per i prodotti farmaceutici (+5,5%) è compensato dalla riduzione dei costi per i dispositivi medici (-4,6%) e degli altri beni sanitari (-66,5%).

Aumentano invece i costi per l'acquisto dei servizi sanitari che nel 2023 raggiungono 15,58 milioni (+26,7%), mentre si registra una sensibile riduzione dei costi per l'acquisto dei servizi non sanitari, scesi a 16,68 milioni (-18,2%), determinata principalmente dal calo del prezzo dell'energia dopo l'impennata realizzata nel 2022.

In particolare dal 2022 al 2023 i costi per il riscaldamento sono passati da 1,81 milioni a 1,65 milioni (-9,3%), mentre i costi per l'energia elettrica da 4,10 milioni a 2,49 milioni (-39,2%). Entrambi rimangono tuttavia superiori ai valori del 2019 rispettivamente 1,12 milioni (+214,2%) e di 0,68 milioni (+37,7%).

Sia pure per importi decisamente più contenuti rispetto a quelli registrati nel 2020 e nel 2021 prosegue anche nell'esercizio in esame l'incremento dei costi totali del personale dipendente (al netto di IRAP) che arrivano a 74,96 milioni (+0,4%). Il valore supera di 10,40 milioni (+16,1%) quello del 2019 precedente all'avvio del periodo della crisi sanitaria.

Le dinamiche dei ricavi e dei costi sopra descritte portano la gestione caratteristica a registrare un disavanzo di 3,60 milioni che peggiora lievemente quello già negativo del 2022 pari a 3 milioni.

Si deve peraltro constatare, come già rilevato nella precedente pronuncia di questa Sezione, che tali valori risultano significativamente condizionati, tra l'altro, dalle procedure di contabilizzazione delle somme relative alla gestione diretta del rischio sanitario.

Secondo la prassi riscontrata gli interi costi sostenuti dall'Azienda nell'esercizio per i sinistri sono iscritti come sopravvenienze passive verso terzi tra gli oneri della gestione straordinaria, viceversa le risorse assegnate dalla Regione a copertura sono iscritte tra le sopravvenienze attive solo per la parte già compresa nell'accantonamento effettuato allo scopo nel bilancio della GSA; la parte che eccede tale accantonamento è ricompresa invece tra i contributi in conto esercizio derivanti dalla ripartizione del FSR, contribuendo in questo modo a migliorare il saldo della gestione ordinaria.

In particolare nel 2023, a fronte di sopravvenienze passive derivanti dalla gestione del rischio per 0,29 milioni, non si riscontrano corrispondenti sopravvenienze attive derivanti dall'utilizzo delle somme già accantonate nel bilancio della GSA.

L'intera somma è stata viceversa riconosciuta all'Azienda a valere sui contributi in conto esercizio derivanti dalla ripartizione del FSR.

Anche in considerazione di tali contabilizzazioni la gestione caratteristica denota una situazione di reiterato squilibrio dove i ricavi non sono in grado di contenere l'incremento dei costi, buona parte dei quali avente carattere strutturale.

I costi per gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dall'Azienda per sostenere le spese di investimento, assieme agli interessi passivi per le anticipazioni di tesoreria più che raddoppiati nell'esercizio, determinano poi il saldo negativo della gestione finanziaria per 0,33 milioni.

Torna invece positivo il saldo della gestione straordinaria che vale 2,97 milioni contro il valore negativo di 0,62 milioni del 2022. Si riscontra, al riguardo, un significativo incremento delle sopravvenienze attive e, in particolare, della voce "Sopravvenienze attive verso terzi" passate da 0,62 milioni del 2022 a 3,30 milioni del 2023 e che comprendono, secondo quanto dichiarato in Nota integrativa, quote di Fondo sanitario di competenza di esercizi precedenti attribuite all'Azienda con l'assegnazione intermedia del 2023 (deliberazione giunta regionale n. 1591/2023).

Considerato anche l'importo di imposte e tasse (al netto dell'IRAP sul personale già compresa nei costi di produzione) il risultato di esercizio registra una perdita di 1,28 milioni che, sia pure migliore di quella del 2022 di 4,29 milioni, dimostra la persistente condizione di precario equilibrio di bilancio dell'Azienda.

Conto economico 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Contributi in conto esercizio	36.816.751	55.567.685	48.266.427	65.992.585	62.727.404
<i>per quota FSR indistinto</i>	23.827.746	43.295.975	36.669.987	50.847.077	50.238.826
<i>per quota FSR vincolato</i>	5.437.902	180.000		3.585.120	198.700
<i>contributi c/esercizio extrafondo</i>	561.715	5.928.872	5.762.374	5.672.518	2.855.219
<i>contributi in c/esercizio per ricerca</i>	455.047	202.757	525.128	441.556	4.738.502
<i>contributi in c/esercizio da privati</i>	6.534.341	5.960.081	5.308.939	5.446.314	4.696.156
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	-20.052	-91.293	-99.495	-65.016	-141.290
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	4.644.442	866.125	4.185.110	2.919.472	1.718.301
Ricavi per prestazioni sanitarie	84.027.277	77.257.168	78.197.565	76.650.105	85.915.604
<i>di cui Mobilità attiva intraregionale (in compensazione)</i>	55.154.510	46.974.340	55.011.377	57.091.960	62.592.433
<i>Mobilità attiva extraregionale (in compensazione)</i>	21.653.592	24.483.530	16.188.621	12.942.296	16.472.188
<i>erogate in regime di intramoenia</i>	3.900.967	2.915.649	3.547.869	4.118.122	4.558.911
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	5.205.147	8.205.951	12.214.105	6.955.792	4.476.419
Concorsi recuperi rimborsi	2.298.487	1.548.044	1.834.636	1.808.442	1.968.264
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	4.213.381	13.376.525	4.241.312	4.532.352	5.364.782
Altri ricavi e proventi	1.422.917	1.522.384	2.034.240	1.316.580	2.549.961
TOTALE VALORE PRODUZIONE	138.608.350	158.252.589	150.873.899	160.110.312	164.579.445
Acquisti di beni	27.023.235	29.501.020	31.082.981	30.887.650	30.625.539
<i>sanitari</i>	26.329.489	28.688.002	30.182.477	30.051.701	29.873.655
<i>non sanitari</i>	693.746	813.018	900.503	835.949	751.884
Acquisto di servizi	24.198.503	25.937.227	26.268.528	32.693.314	32.262.837
<i>sanitari</i>	10.553.387	11.588.823	11.183.228	12.297.951	15.584.174
<i>non sanitari</i>	13.645.116	14.348.404	15.085.301	20.395.363	16.678.663
<i>di cui riscaldamento</i>	523.737	442.117	693.129	1.814.804	1.645.336
<i>di cui elettricità</i>	1.809.358	1.723.111	1.434.698	4.095.384	2.491.269
Manutenzione e riparazione	5.018.803	5.455.072	5.598.241	5.926.255	6.259.488
Godimento di beni di terzi	1.772.313	1.856.136	2.044.100	2.514.839	3.019.786
Costo del personale	64.557.812	68.786.037	71.655.126	74.697.306	74.962.162
IRAP Personale	4.004.608	4.440.267	4.481.252	4.949.095	4.804.751
Accantonamenti dell'esercizio	1.572.096	1.364.594	1.250.055	1.316.572	2.003.445
Oneri diversi della gestione	5.535.130	5.335.751	5.482.158	5.631.763	6.604.486
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti	200.202	265.897	234.533	410.246	285.907
Variazione delle rimanenze	-718.481	-479.227	695.195	585.814	157.221
Ammortamenti	3.743.035	5.817.875	7.736.784	3.497.306	7.197.663
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	136.907.256	148.280.649	156.528.952	163.110.160	168.183.286
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	1.701.094	9.971.940	-5.655.053	-2.999.848	-3.603.841
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	-430.941	-389.857	-363.682	-326.810	-329.290
RETTIFICA VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE	-48.476		-2.462	-9.833	-9.833
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	-838.932	-9.764.124	3.233.166	-624.819	2.973.479
TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)	323.413	285.400	330.671	328.223	311.204
UTILE (PERDITA)	59.332	-467.441	-3.118.702	-4.289.533	-1.280.689

2. Analisi dello Stato patrimoniale.

L'attivo circolante, che esprime le risorse a disposizione dell'Azienda per far fronte alle obbligazioni a breve termine, si attesta a 130,72 milioni, in crescita rispetto al valore del precedente esercizio (14,3%).

Particolarmente elevato è l'incremento registrato dalle disponibilità liquide quasi azzerate alla chiusura dell'esercizio 2022 e arrivate a superare i 17 milioni al 31 dicembre 2023, con la giacenza presso la tesoreria che ha beneficiato dei maggiori trasferimenti di cassa disposti dalla Regione dopo i riversamenti effettuati dal conto ordinario al conto sanitario.

Per ripristinare l'equilibrio del perimetro sanitario leso dall'irregolare utilizzo del debito autorizzato e non contratto, nel corso del 2023 la Regione ha infatti effettuato riversamenti dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria per complessivi 868,65 milioni che sono stati successivamente erogati alle aziende, migliorandone la situazione finanziaria.

La maggiore liquidità ha inoltre consentito, sul lato passivo, la considerevole diminuzione dei debiti verso i fornitori, ridotti a 17,59 milioni (-25%).

In aumento risultano invece i debiti verso la Regione per acconto quota del FSR, passati da 42,19 a 62,01 milioni (37,02%), mentre diminuiscono i debiti per i mutui, che in assenza di nuovo indebitamento, si attestano a 6,15 milioni (-16,5%).

Per effetto di queste dinamiche i debiti totali dell'Azienda aumentano nel 2023 a 101,11 milioni (+6,6%).

I fondi per rischi ed oneri, a garanzia di debiti o altre passività a carico dell'Azienda certe o probabili ma di ammontare ancora indeterminato, presentano nel 2023 una dotazione finale di 18,36 milioni (+38,9%) risultante dalla combinazione dei nuovi accantonamenti, pari a 7,18 milioni, e degli utilizzi, pari a 2,04 milioni, effettuati nel corso dell'esercizio.

Tra i fondi per gli oneri, a 4,69 milioni ammonta il Fondo per i rinnovi contrattuali del personale dipendente che, a fronte di nessun utilizzo, registra nuovi accantonamenti per 1,75 milioni.

In leggero calo risulta anche la dotazione totale dei fondi per i rischi che scende a 1,01 milioni (-12,1%). Si ricorda al riguardo che, a seguito della scelta della Regione per la gestione diretta e centralizzata dei sinistri, il Fondo per la copertura del rischio

sanitario è attualmente costituito nel bilancio della GSA senza che nessun accantonamento a tal fine sia richiesto alle singole aziende.

Nonostante le ingenti perdite di esercizio e l'assenza di contributi regionali a ripiano a fine esercizio, il patrimonio netto pari a 90,92 milioni, realizza un lieve incremento rispetto al valore del precedente esercizio (+2,2%) favorito, tra l'altro, dall'azzeramento delle perdite pregresse portate a nuovo.

Stato patrimoniale 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
ATTIVO					
A. IMMOBILIZZAZIONI	101.604.961	88.623.991	92.911.463	83.234.248	80.650.294
I. Immobilizzazioni immateriali	273.742	407.489	375.077	281.784	226.245
II Immobilizzazioni materiali	101.184.199	88.073.482	92.387.579	82.813.490	80.294.908
III. Immobilizzazioni finanziarie	147.020	143.020	148.807	138.974	129.141
B. ATTIVO CIRCOLANTE	110.982.663	116.522.842	121.476.111	114.382.749	130.716.400
I. Rimanenze	4.016.578	4.495.803	3.800.609	3.214.796	3.057.573
II. Crediti	105.334.586	110.277.860	112.565.035	111.162.928	110.558.413
III. Attività finanziarie		95.052			
IV: Disponibilità liquide	1.631.499	1.654.127	5.110.467	5.025	17.100.414
C. RATEI E RISCONTI ATTIVI	29.018	58.247	63.088	58.181	54.036
I. Ratei attivi			62		54.036
II. Risconti attivi	29.018	58.247	63.026	58.181	
TOTALE ATTIVO	212.616.642	205.205.080	214.450.662	197.675.178	211.420.730
D. CONTI D'ORDINE	26.100	4.550	48.545	60.058	8.930
PASSIVO					
A. PATRIMONIO NETTO	94.233.850	90.564.135	89.165.183	88.934.741	90.923.135
I. Fondo di dotazione					
II. Finanziamenti per investimenti	78.344.523	73.053.954	72.348.240	58.319.248	55.573.432
III. Riserve da donazioni	15.829.823	16.304.868	18.322.223	20.067.608	21.576.393
IV. Altre riserve		1.613.422	1.613.422	15.054.000	15.054.000
V. Contributi pe ripiano perdite			467.441	2.902.120	
VI. Utili (perdite) portati a nuovo	172	59.332	-467.441	-3.118.702	
VII. Utile (perdita) dell'esercizio	59.332	-467.441	-3.118.702	-4.289.533	-1.280.690
B. FONDI PER RISCHI E ONERI	8.517.135	12.091.655	14.753.127	13.219.193	18.361.128
C. TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	166.144	185.482	203.168	220.854	238.539
D. DEBITI	109.498.957	102.119.142	110.057.930	94.870.443	101.113.206
<i>Mutui passivi</i>	<i>10.761.322</i>	<i>9.666.745</i>	<i>8.534.061</i>	<i>7.361.639</i>	<i>6.147.768</i>
<i>Debiti verso Regione</i>	<i>71.869.607</i>	<i>62.159.190</i>	<i>54.074.586</i>	<i>45.901.373</i>	<i>62.574.032</i>
<i>Debiti verso Tesoriere</i>				2.316.882	
<i>Debiti verso fornitori</i>	<i>13.706.681</i>	<i>16.598.715</i>	<i>30.045.286</i>	<i>23.457.762</i>	<i>17.593.101</i>
E. RATEI E RISCONTI PASSIVI	200.556	244.666	271.254	429.947	784.722
I. Ratei passivi	18.867	13.247	10.674	31.214	48.226
II. Risconti passivi	181.689	231.419	260.580	398.733	736.496
TOTALE PASSIVO E PATRIMONIO NETTO	212.616.642	205.205.080	214.450.662	197.675.178	211.420.730
F. CONTI D'ORDINE	26.100	4.550	48.545	60.058	8.930

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Reiterate perdite di esercizio.

- *Perdita di 1.280.689 registrata alla chiusura dell'esercizio 2023.*

1.1. L'Azienda ha registrato nel 2023 una perdita di 1.280.689 che, pur essendo inferiore a quella del precedente esercizio, ne conferma la persistente difficoltà a ripristinare l'equilibrio della gestione economica.

Si espongono di seguito i risultati realizzati nel periodo 2016-2023 unitamente agli utili/perdite riportati dall'esercizio precedente e alle perdite ancora da ripianare.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utili/Perdite portate a nuovo	-4.001.751	-3.144.984	-903	172	59.332	-467.441	-3.118.702	-
Utile/Perdita esercizio	329.301	3.143.848	1.075	59.332	-467.441	-3.118.702	-4.289.553	-1.280.689
Contributi ripiano perdite	-	-	-	-	-	467.441	2.902.120	4.506.115
Perdite da coprire dopo contributi	-3.672.450	-1.136	-	-	-408.109	-3.118.702	-4.506.115	-1.280.689

Fino all'esercizio 2019 l'Azienda ha sempre chiuso gli esercizi con un utile.

Dal 2020 si registrano invece le prime perdite la cui copertura è stata garantita dalla Regione mediante l'assegnazione di contributi sempre più elevati.

In particolare i contributi assegnati all'azienda nel 2023 hanno determinato il ripiano della perdita del 2022, azzerando il valore delle perdite portate a nuovo.

La perdita di esercizio del 2023 è stata invece ripianata nel corso del 2024 per effetto di diversi provvedimenti regionali che hanno assegnato agli enti del SSR risorse recuperate da varie fonti, tra le quali il maggior gettito derivante dall'incremento dell'addizionale IRPEF disposto con l.r. n. 48/2023 che ha assicurato all'Azienda Ospedaliero Universitaria Meyer un contributo di 948.196.

1.2. Nella memoria trasmessa l'Azienda rimanda alle considerazioni effettuate sul punto dalla Regione con la nota del 5 marzo 2024, inviata a questa Sezione all'esito del precedente ciclo di controlli sui bilanci delle aziende sanitarie, in cui veniva evidenziata una condizione di generale sotto finanziamento dell'intero Servizio sanitario nazionale che ha penalizzato soprattutto i Servizi sanitari regionali caratterizzati dalla prevalenza di prestazioni erogate da strutture pubbliche come quello della Toscana.

Il Direttore amministrativo intervenuto in adunanza sottolinea come, per effetto della recente trasformazione in IRCCS, l'Azienda abbia dovuto ridefinire la propria

struttura amministrativa, risultando destinataria oltre che dei finanziamenti regionali anche dei finanziamenti ministeriali per l'attività di ricerca.

Intervenendo al riguardo il rappresentante della Regione, dopo aver ribadito l'insufficienza del finanziamento ordinario assicurato dal FSR a coprire i costi di produzione delle aziende sanitarie in continuo aumento, comunica che le entrate derivanti dall'incremento dell'aliquota IRPEF nel 2025 saranno necessariamente destinate alla copertura delle perdite del SSR del 2024, posto che non risulta ancora autorizzata l'iscrizione nel bilancio delle aziende delle somme dovute dalle imprese a titolo di payback sui dispositivi medici, ammontanti a circa 500 milioni che, quand'anche fossero riconosciuti anche per solo la metà dell'importo, assicurerebbero un fondamentale contributo per l'equilibrio del SSR senza la necessità di ingenti interventi di ripiano delle perdite. Evidenzia egli inoltre che l'equilibrio economico delle aziende ospedaliere risulta negativamente condizionato dal mancato aggiornamento dei DRG, ancora in attesa di attuazione, a fronte della crescita dei costi per le prestazioni sanitarie erogate.

1.3. La Sezione accerta le perdite registrate dall'Azienda alla chiusura dell'esercizio 2023.

L'Azienda, anche dopo la cessazione dell'emergenza sanitaria che aveva negativamente condizionato i risultati degli esercizi 2020, 2021 e parzialmente del 2022, continua dunque a versare in una situazione di precario equilibrio economico.

Il miglioramento rispetto al saldo dello scorso esercizio è stato determinato dai maggiori ricavi della gestione straordinaria. Viceversa, come dimostrato dall'analisi del CE, la diffusa e generalizzata crescita dei costi di produzione non riesce più a trovare piena copertura nei ricavi assicurati dalle fonti di finanziamento ordinarie, nonostante l'incremento delle risorse provenienti dalla ripartizione del Fondo sanitario indistinto per la remunerazione delle funzioni non tariffate che anche nel 2023 superano il limite di legge.

Si ricorda al riguardo che, secondo il sistema di finanziamento delle aziende ospedaliere definito dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502/1992, i contributi in conto esercizio provenienti dalla Regione devono essere destinati alla copertura dei costi delle funzioni non tariffate e non possono essere superiori al 30 per cento del limite di remunerazione assegnato, calcolato sui ricavi derivanti dalle prestazioni sanitarie "tariffate".

Essi, pertanto, non possono essere utilizzati indiscriminatamente per sostenere i maggiori costi di esercizio delle aziende.

Come dimostrato dai dati riportati nella seguente tabella il predetto limite si attesta al 39,29 per cento nel 2023.

A] A.1.A.1.3) Funzioni	45.287.731
B] Ricavi da prestazioni	80.687.233
+ A.4.A) Ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria erogate a soggetti pubblici	81.075.055
- A.4.A.2) Ricavi per prestaz. sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria erogate ad altri soggetti pubblici	7.247
+ A.6) Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (Ticket)	1.968.265
+ A.1.B.1.3) Contributi da Regione o Prov. Aut. (extra fondo) - Risorse aggiuntive a titolo di copertura extra LEA	488.278
- Normalizzazione dei ricavi da ricovero (delta tariffario percentuale da tabella A =7%) ¹	2.837.118
(A.4.A.1.1) Prestazioni di ricovero	33.540.561
+ A.4.A.3.1) Prestazioni di ricovero)	6.989.693
C] Limite di remunerazione assegnato (Ricavi da prestazioni/70%)	115.267.476
Ratio A/C (limite max 30%)	39,29%
¹ La standardizzazione dei ricavi è applicata utilizzando gli appositi coefficienti pubblicati nel decreto attuativo del 21 giugno 2016 e calcolati sull'anno 2014, in quanto non si dispone dei parametri relativi agli altri anni. Ciò può comportare qualche distorsione nel caso di modifiche delle tariffe regionali negli anni successivi.	

In questo contesto le misure poste in essere dall'Azienda per garantire l'economicità della gestione si sono rivelate scarsamente efficaci, tanto da non poter prescindere dall'apporto delle risorse straordinarie reperite dalla Regione che nel 2023 è stata costretta allo scopo all'innalzamento delle aliquote fiscali.

La Sezione quindi, preso atto anche di quanto dichiarato dal rappresentante della Regione sul mancato riconoscimento del payback per i dispositivi medici e sul mancato aggiornamento dei DRG, ribadisce la necessità che, ove non vi siano costi riducibili, l'Azienda possa disporre di ulteriori fonti di finanziamento in grado di assicurare in maniera costante e duratura i ricavi necessari per ripristinare definitivamente l'equilibrio economico della gestione.

2. Anticipazione di tesoreria e gestione dei pagamenti.

- *Ricorso all'anticipazione di tesoreria con considerevole incremento degli interessi passivi.*

2.1. Nel 2023 l'Azienda ha usufruito dell'anticipazione di tesoreria per 181 giorni, per un importo totale di 11.039.526, maturando interessi passivi per 74.600.

Di seguito i dati dell'esercizio in esame sono posti a confronto con quelli degli anni precedenti.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utilizzata	1.618.341	-	8.573.822	8.635.414	8.676.366	9.033.826	10.784.072	11.039.526
Limite	8.975.512	9.045.000	9.994.761	10.500.579	10.500.579	11.899.099	12.166.502	13.502.256
Non restituita	-	-	7.744.481	-	-	-	2.316.882	-
giorni utilizzo		-	221	243	183	179	164	181
Interessi	600	-	15.995	15.077	9.724	7.417	32.784	74.600

Dal 2018 l'Azienda ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria per importi sempre più elevati.

Si deve tuttavia constatare che nel 2023, a differenza di quanto accaduto nel precedente esercizio, le somme concesse in anticipazione risultano interamente restituite a fine esercizio con un allentamento della sofferenza di cassa che trova conferma anche nella riduzione dei debiti totali dell'Azienda verso i fornitori, passati da 12.929.479 nel 2022 a 5.548.925 nel 2023 (-57,1%), e nel miglioramento dell'indice di tempestività che secondo i dati del questionario si porta a -14 giorni.

2.2. In sede di controdeduzioni, l'Azienda comunica di non aver più fatto ricorso all'anticipazione dal mese di agosto 2023 a tutt'oggi, senza tuttavia pregiudicare il sollecito pagamento dei debiti commerciali come attestato dall'indice di tempestività che nel 2024 segna 26 giorni di anticipo rispetto al termine di legge.

2.3. La Sezione accerta la persistente difficoltà dell'Azienda a disporre della liquidità sufficiente al pagamento dei debiti senza usufruire dell'anticipazione, quantunque nel 2023, con la restituzione totale delle somme ricevute, sia stato azzerato il debito verso l'Istituto tesoriere derivante dalla precedente gestione. Non si può del resto fare a meno di notare come il miglioramento della situazione finanziaria dell'ente sia stato favorito dai consistenti trasferimenti straordinari disposti dalla Regione nella seconda parte dell'anno a seguito del riequilibrio della cassa sanitaria cui si è fatto accenno in sede di analisi dello Stato patrimoniale.

Più che duplicati risultano, di contro, i costi per gli interessi passivi rispetto al precedente esercizio per effetto dell'aumento del tasso praticato dall'Istituto sulle somme anticipate, passato dall'1,41 per cento del 2022 al 3,6 per cento del 2023, secondo i dati riportati nei questionari.

In considerazione di tali maggiori oneri appare ancor più indispensabile il recupero e il mantenimento di una sufficiente disponibilità di cassa con il definitivo superamento del ricorso all'anticipazione che presenta costi sempre più ingenti e limita di conseguenza le risorse destinabili all'erogazione diretta delle prestazioni sanitarie.

In questo senso la Sezione prende favorevolmente atto che, secondo quanto anticipato dall'Azienda, nell'esercizio successivo a quello in esame la migliorata situazione della liquidità ha permesso di migliorare i tempi di pagamento dei fornitori senza utilizzare l'anticipazione e auspica quindi il definitivo ripristino dell'equilibrio della gestione finanziaria, garantito da costanti e sufficienti trasferimenti di cassa da parte della Regione e da una corretta ed efficiente programmazione dei pagamenti parte della stessa Azienda.

3. Rapporti finanziari Azienda Regione.

- *Significativo ammontare di crediti verso la Regione per versamenti a patrimonio netto risultanti dallo stato patrimoniale.*

3.1. Nonostante i maggiori trasferimenti di liquidità di cui ha beneficiato l'Azienda nel corso del 2023, con 88.529.558 rimangono elevati i crediti verso la Regione per spesa corrente che registrano tuttavia una significativa riduzione delle posizioni risalenti agli esercizi pregressi, passate da 4.258.141 a 3.403.169 (-20,1%).

Elevato risulta sempre l'ammontare dei crediti per versamenti a patrimonio netto, pari a 12.726.051, quasi esclusivamente riferibili a finanziamenti disposti in esercizi passati. Di 9.755.217 è l'ammontare delle posizioni anteriori al quinquennio (oltre i 3/4 del totale).

Si espone di seguito l'andamento dei crediti dell'Azienda verso la Regione nel periodo 2019-2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Crediti di parte corrente	219.008.114	211.445.069	206.060.063	218.019.715	216.308.405	200.791.930
<i>di cui da esercizi precedenti</i>	9.572.807	12.088.269	3.803.140	4.873.177	7.954.481	1.733.552
Crediti versamenti patrimonio	51.016.277	56.386.432	72.584.524	91.914.256	89.875.558	120.681.619
<i>di cui da esercizi precedenti</i>	51.016.277	44.584.885	36.713.529	68.351.443	76.300.753	71.741.835

3.2. L'Azienda rinvia al riguardo alla citata nota regionale del 5 marzo 2024 in cui si evidenziava che l'incremento dei crediti verso la Regione era stato determinato anche dal riconoscimento di contributi alle aziende effettuato in prossimità della chiusura dell'esercizio di competenza o nell'esercizio successivo, con inevitabile differimento dei relativi trasferimenti.

3.3. La Sezione, preso atto di quanto comunicato dall'Azienda sulla formazione dei crediti di parte corrente, rileva comunque la persistenza di un elevato ammontare di crediti per versamenti a patrimonio netto nei confronti della Regione.

Si richiama quindi l'Azienda a proseguire nella tempestiva esecuzione e rendicontazione dei progetti e dei lavori che consentano l'acquisizione dei finanziamenti assegnati e l'estinzione dei crediti di parte capitale.

4. Gestione del rischio sanitario.

- *Criticità nella gestione accentrata del rischio sanitario.*
- *Elevato ammontare del rischio totale stimato dall'Azienda.*

4.1. Anche nel 2023 l'Azienda, come richiesto nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione, non ha disposto alcun accantonamento per il possibile risarcimento dei danni provocati a terzi nell'esercizio dell'attività sanitaria.

Il SSR della Toscana ha da tempo optato per la gestione diretta del rischio sanitario (c.d. autoassicurazione) in luogo della stipula di polizze assicurative con soggetti esterni.

Il sistema in atto prevede, in particolare, la "centralizzazione" delle risorse necessarie a sostenere i costi dei sinistri che, anziché essere accantonate nei bilanci delle singole aziende, sono invece trattenute in un unico "Fondo per la copertura diretta dei rischi" iscritto nello Stato patrimoniale della GSA.

Tali risorse, tramite utilizzi a riduzione del Fondo stesso, dovrebbero essere assegnate alle aziende e contabilizzate nel Conto economico tra le sopravvenienze attive della gestione straordinaria a fronte dei costi per i risarcimenti dovuti iscritti tra le sopravvenienze passive.

L'analisi dei bilanci della GSA e delle aziende ha evidenziato tuttavia che la copertura dei costi dei sinistri è assicurata quasi esclusivamente da trasferimenti in conto esercizio assegnati alle stesse aziende in sede di ripartizione finale del FSR e contabilizzati tra i ricavi della gestione ordinaria.

In altri termini il rischio sanitario, viene gestito di regola "per cassa" in relazione ai costi sostenuti dalle aziende in ogni esercizio, con un utilizzo solo eventuale del Fondo.

Nella pronuncia sul bilancio della GSA (deliberazione n. 272/2024/PRSS) questa Sezione ha rilevato che il Fondo accantonato nello Stato patrimoniale della stessa GSA

risulta del tutto incongruo rispetto alla reale dimensione del rischio sanitario a carico delle aziende e che l'attuale modalità di gestione dei sinistri deve ritenersi incompatibile con i principi contabili, determinando un ulteriore pericolo per l'equilibrio economico dell'intero SSR.

Oltre ai costi sostenuti per i sinistri liquidati nel corso del 2023, pari a 290.925, iscritti tra le sopravvenienze passive del Conto Economico, l'AOU Meyer, secondo i dati comunicati alla Regione e riportati nella Nota Integrativa presenta un rischio di risarcimento stimato in 844.555 (di cui 363.291 con grado di realizzabilità di pagamento probabile e 481.264 con grado di realizzabilità di pagamento possibile) per i sinistri insorti nel 2023 e in 6.227.995 (di cui 4.571.893 con grado di realizzabilità di pagamento probabile e 1.656.102 con grado di realizzabilità di pagamento possibile) per sinistri insorti negli anni precedenti e non ancora liquidati.

A fronte quindi di un rischio totale che, al netto delle somme già liquidate, solo per l'Azienda in esame supera i 7 milioni, il Fondo accantonato nello Stato patrimoniale della GSA, che dovrebbe garantire la copertura del rischio di tutti gli enti del SSR, presenta una dotazione di 16.299.177 rimasta immutata dai precedenti esercizi.

4.2. In sede di controdeduzioni l'Azienda conferma che la rilevazione dei costi per il risarcimento dei danni viene effettuata a conto economico tra le sopravvenienze passive verso la Regione "per cassa" e non per competenza economica, secondo le indicazioni storicamente fornite dalla Regione richiamate con riferimento alla deliberazione di giunta n. 570 del 13 maggio 2024.

4.3. La Sezione, alla luce della predetta analisi, rileva che il Fondo accantonato nel bilancio della GSA degli esercizi 2021 e 2022 risulta del tutto incongruo rispetto alla reale dimensione del rischio sanitario a carico delle aziende e che l'attuale modalità di gestione dei sinistri deve ritenersi incompatibile con i principi contabili, determinando un ulteriore pericolo per l'equilibrio economico dell'intero SSR.

Si deve peraltro considerare che i mancati utilizzi del Fondo determinano un inevitabile disallineamento nel Conto economico delle aziende tra la gestione straordinaria e la gestione caratteristica.

I costi correttamente iscritti nella gestione straordinaria tra le sopravvenienze passive, in quanto di regola riferibili alla competenza di esercizi pregressi, non trovano un corrispettivo nelle sopravvenienze attive, dove dovrebbero essere iscritte le risorse liberate dal Fondo.

I contributi assicurati dalla ripartizione finale del FSR a copertura dei predetti costi sono, viceversa, iscritti tra i ricavi della gestione caratteristica, migliorandone il risultato a dispetto di quello della gestione straordinaria, il quale registra storicamente passività notevoli che concorrono in maniera non indifferente alle perdite di esercizio del SSR.

Ciò detto, la Sezione prende atto della riforma avviata dalla Regione per dare attuazione ad un sistema di assicurazione misto in esecuzione del regolamento attuativo della legge n. 24/2017 (D.M. 15 dicembre 2023 n. 232) recentemente emanato, con la riserva di verificare, nei successivi controlli, che l'accantonamento al Fondo sia incrementato sino a raggiungere una dimensione congrua rispetto all'ammontare totale del rischio sanitario stimato dalle aziende.

5. Limiti di spesa. Acquisto dei farmaci.

- *Superamento dell'obiettivo di contenimento dei costi per l'acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti) stabilito dalla Regione per l'Azienda.*

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

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

L'Azienda nel 2023 ha sostenuto costi per l'acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti, ex spesa farmaceutica ospedaliera) per 15.916.248, con un incremento del 5,5 per cento rispetto al precedente esercizio.

L'obiettivo di contenimento fissato dalla Regione nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione degli enti del SSR in 14.950.000 (costi sostenuti in base alla rilevazione del CE al IV trimestre 2022 diminuiti di 127.341), non è stato conseguito.

L'evoluzione degli importi nel periodo 2016-2023 riportati nella seguente tabella dimostra che i costi per gli acquisti diretti sono quasi sempre aumentati nel tempo, con il valore del 2023 che supera di oltre 3 milioni quello del 2019 (+26,9%) e di oltre 5 milioni quello del 2016 (+50,5%).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Costi farmaci	10.574.814	10.243.095	11.426.456	12.537.454	14.107.228	15.129.534	15.086.556	15.916.248
<i>di cui Covid</i>						11.077	5.586	2.684
Obiettivo	8.832.437		9.691.730	8.962.245	12.474.767	12.537.454	14.221.762	14.950.000
Differenza	1.742.377		1.734.726	3.575.209	1.632.461	2.592.080	864.794	966.248

5.2. In sede di controdeduzioni l'Azienda rinvia alla citata nota regionale dove si riferisce che il superamento del limite di spesa farmaceutica per gli acquisti diretti, riscontrabile nella quasi totalità delle regioni, risulta essenzialmente determinata dalla dinamica dei costi dei nuovi farmaci (soprattutto oncologici) immessi ogni anno del mercato.

L'Azienda riporta inoltre la parte della Relazione sulla gestione del Direttore generale dove si dà conto più specificamente dell'andamento degli acquisti di farmaci, oltre che dei dispositivi medici e di altri beni sanitari.

5.3. La Sezione, rilevato il superamento dei limiti per la spesa farmaceutica stabiliti dalla legge per la Regione, accerta il mancato conseguimento dell'obiettivo di riduzione dei costi per l'acquisto diretto dei farmaci fissato dalla stessa Regione per l'Azienda.

Rimangono evidenti del resto le oggettive difficoltà della Regione nel fissare degli obiettivi di costo effettivamente realizzabili da parte delle aziende senza pregiudicare la doverosa e efficiente erogazione delle prestazioni sanitarie.

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

Nondimeno la fissazione da parte regionale di specifici obiettivi di contenimento dei costi per l'acquisto diretto dei farmaci e dei dispositivi medici, nei confronti delle aziende e degli altri enti del SSR, costituisce un importante incentivo alla razionalizzazione degli acquisti, tanto più necessaria in considerazione dell'attuale

situazione dell'Azienda in cui i ricavi assicurati dalle fonti di finanziamento ordinario, come più volte ricordato, non sono sufficienti a sostenere costi della produzione sempre più elevati.

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

- *Elevato ammontare dei costi per il personale.*
- *Superamento del limite previsto dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009.*

6.1. Secondo i dati riportati nel CE nel 2023 l'Azienda ha sostenuto costi complessivi per il personale (compreso quello in comando e quello riconducibile ai rapporti c.d. flessibili) per un totale di 83.282.994.

Ai fini del rispetto dei limiti di legge tali costi sono indicati nel questionario in 76.429.494 e, detratte le poste escluse dal calcolo (costi per rinnovi contrattuali, costi totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, etc.) si attestano a 61.670.886 (tabella domanda 21.1).

Tale importo, nonostante la riduzione rispetto al valore del precedente esercizio, non garantisce in ogni caso il conseguimento dell'obiettivo stabilito dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (costi del 2004 ridotti del 1,4%) fissato in 30.212.026.

Si deve peraltro segnalare la persistente difficoltà, in assenza di elementi di raccordo, a conciliare i dati indicati nelle tabelle del questionario con quelli del CE che, indipendentemente dalle rilevazioni funzionali alla verifica del predetto limite, evidenziano il progressivo incremento dei costi del personale con il valore del 2023 che supera di oltre 12 milioni quello del 2019.

	2019	2020	2021	2022	2023
Costo personale dipendente	64.557.812	68.786.037	71.655.123	74.697.306	74.962.162
Saldo personale in comando	-197893	154355	-4082	5908,72	3.6064,43
Costo personale altre forme contrattuali	2.367.651	2.391.639	2.527.391	3.090.340	3.480.017
IRAP dipendenti e assimilati	4.004.608	4.440.267	4.481.252	4.949.095	4.804.751
Costo totale del personale	70.732.178	75.772.298	78.659.684	82.742.649	83.282.994

Si ricorda al riguardo che, come rilevato nelle pronunce di questa Sezione sui bilanci dei precedenti esercizi finanziari, l'Azienda ha proceduto soprattutto nel biennio 2020 e 2021 ad assunzioni prevalentemente a tempo indeterminato con l'impiego di risorse

straordinarie (fondi Covid) destinate al conferimento di incarichi limitati al periodo dell'emergenza sanitaria.

La scelta, giustificata con l'urgenza di immettere personale per fronteggiare le necessità della pandemia, è stata effettuata tuttavia senza una preventiva verifica della sostenibilità dei relativi costi a regime, contribuendo anche all'attuale squilibrio della gestione data l'insufficienza di ricavi assicurati dal finanziamento ordinario a coprire tutti i costi di produzione e richiedendo la predisposizione di un piano di rientro concordato con la Regione.

6.2. L'Azienda rinvia al riguardo alle considerazioni formulate nella nota del 5 marzo 2024 in cui la Regione, pur confermando il rispetto del limite di legge a livello aggregato, riconosceva che l'elevato incremento dei costi per il personale delle singole aziende risultava difficilmente sostenibile, tanto da richiedere la predisposizione di piani pluriennali per il riequilibrio degli organici dopo le assunzioni effettuate nel periodo della pandemia.

Viene inoltre richiamata la nota prodotta dalla stessa Azienda in sede di controdeduzioni ai controlli sulla gestione del 2020 dove si evidenziava la necessaria correlazione tra l'aumento del personale e dei relativi costi e l'aumento delle prestazioni sanitarie fornite rispetto al 2009.

6.3. La Sezione rileva l'elevato ammontare dei costi per il personale sostenuti dall'Azienda, in costante crescita dal 2019.

L'andamento di questi costi, indipendentemente dal mancato rispetto dell'obiettivo di riduzione stabilito dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009, incide negativamente sul mantenimento dell'equilibrio economico della gestione e impone di verificare la persistente sostenibilità degli stessi dopo le assunzioni a tempo indeterminato effettuate con la disponibilità di risorse straordinarie nel periodo della pandemia.

Al riguardo la Sezione richiede all'Azienda di fornire una rappresentazione precisa degli obiettivi fissati e dei risultati già conseguiti in ciascun anno di durata del predetto piano che consenta di verificarne l'andamento ai fini del riequilibrio della dotazione di personale e del contenimento dei relativi costi, non risultando esso immediatamente desumibile dalla documentazione trasmessa.

7. Adozione e approvazione dei bilanci.

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

7.1.1. Il bilancio di esercizio 2023 dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 403 del 8 luglio 2024, con un ritardo di 69 giorni rispetto al termine ordinario del 30 aprile 2023 (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).

Lo stesso risulta approvato con deliberazione di giunta n. 1167 del 21 ottobre 2024, con 143 giorni di ritardo rispetto al termine ordinario del 31 maggio 2024.

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

BILANCIO D'ESERCIZIO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Adozione Azienda	07/09/17	17/07/18	24/07/19	28/07/20	14/10/21	30/09/22	30/06/23	08/07/24
Termine	30/04/17	30/04/18	30/04/19	30/06/20	30/06/21	31/05/22	30/04/23	30/04/24
Ritardo gg.	130	78	85	28	106	122	61	69

BILANCIO D'ESERCIZIO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Approvazione Regione	17/05/18	23/03/19	27/07/20	26/04/21	18/07/22	26/04/23	04/12/23	21/10/24
Termine	31/05/17	31/05/18	31/05/19	31/07/20	31/07/21	15/07/22	31/05/23	31/05/24
Ritardo gg.	351	296	423	269	352	285	187	143

7.1.2. Il bilancio economico di previsione 2023 (e pluriennale 2023-2025) dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 340 del 15 giugno 2023 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1281 del 06 novembre 2023, 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.

BILANCIO ECONOMICO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Adozione Azienda	19/12/17	22/02/18	21/12/18	18/02/20	19/03/21	26/07/22	15/06/23
Termine	15/11/16	15/11/17	15/11/18	15/11/19	15/11/20	15/11/21	15/11/22
Ritardo gg	399	99	36	95	124	253	212

BILANCIO ECONOMICO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Approvazione Regione	29/05/18	29/05/18	15/07/19	21/12/20	02/08/21	21/11/22	06/11/23
Termine	31/12/16	31/12/17	31/12/18	31/12/19	31/12/20	31/12/21	31/12/22
Ritardo gg.	514	149	196	356	214	325	310

7.2. L'Azienda, nella nota trasmessa, rimarca la necessità di attendere i provvedimenti regionali necessari all'adozione degli atti (linee guida per il bilancio economico di previsione e la ripartizione finale del FSR per il bilancio di esercizio).

7.3. 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'Azienda ed alla Regione di adottare i provvedimenti organizzativi e gestionali per superare l'irregolarità.

Si deve quindi dare atto del notevole miglioramento della tempistica di adozione del bilancio di esercizio confermata anche nel 2023 a fronte del peggioramento di quella del bilancio economico di previsione.

Rimangono invece sempre molto elevati i tempi di approvazione della Regione.

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 all'Azienda 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 2023, e della successiva attività istruttoria

ACCERTA

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

- la perdita di 1.280.689 registrata alla chiusura dell'esercizio 2023;
- il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria con il significativo incremento degli oneri per gli interessi passivi;
- l'elevato ammontare di crediti verso la Regione per versamenti a patrimonio netto risalenti ad esercizi pregressi;
- il mancato conseguimento degli obiettivi di riduzione dei costi per l'acquisto dei farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti) fissato dalla Regione;
- l'elevato ammontare dei costi per il personale con conseguenti riflessi sul rispetto dei limiti di spesa stabiliti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica;
- la ritardata adozione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

CHIEDE

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

- ripristinare l'equilibrio economico della gestione, attraverso una attenta programmazione dei costi nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario e delle eventuali risorse aggiuntive rese disponibili dalla Regione;
- proseguire con una gestione della liquidità che, dopo aver assicurato il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, consenta il definitivo superamento del ricorso all'anticipazione di tesoreria e dei relativi oneri;
- proseguire nella sollecita definizione dei rapporti creditorî con la Regione;
- verificare l'appropriatezza dei farmaci prescritti che ne consentano l'impiego razionale e il contenimento dei costi;
- fornire la programmazione dei costi del personale concordata con la Regione, attestante gli obiettivi di riequilibrio già conseguiti e quelli da conseguire nei prossimi esercizi sino a garantirne la piena sostenibilità nel quadro delle fonti di finanziamento ordinarie, senza pregiudizio per la prestazione dei livelli essenziali di assistenza;

- superare tutte le rimanenti problematiche di carattere organizzativo che concorrono ai ritardi nell'approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

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

- garantire adeguate e tempestive assegnazioni di risorse ordinarie (e di eventuali risorse aggiuntive) che, in base alla programmazione dei costi di produzione, garantiscano il ripristino dell'equilibrio economico dell'Azienda;
- comunicare le azioni intraprese per la revisione e la razionalizzazione dei costi delle aziende;
- provvedere ad adeguati trasferimenti di cassa che evitino il sottofinanziamento delle aziende e il ricorso alle anticipazioni di tesoreria con i relativi oneri;
- adottare un sistema di gestione del rischio sanitario che, in conformità alle disposizioni di legge e ai principi contabili, assicuri congrui accantonamenti in relazione all'ammontare dei risarcimenti stimati dalle aziende;
- fissare gli obiettivi di contenimento dei costi delle aziende ed eventuali rimodulazione degli stessi con provvedimenti ufficiali da rendere disponibili agli organi di controllo;
- provvedere ad una più sollecita approvazione dei bilanci di esercizio e dei bilanci preventivi delle aziende.

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

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Direttore generale dell'Azienda Ospedaliero Universitaria Meyer IRCCS, al Collegio sindacale dell'Azienda e al Presidente della Regione Toscana.

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

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 27 marzo 2025.

Il magistrato relatore
Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 21 maggio 2025
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)