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 Pisana** 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 Pisana** 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. 6203 del 19 marzo 2025, ha fatto pervenire una memoria con ulteriori chiarimenti e precisazioni sui rilievi contestati.

È presente in adunanza in rappresentanza dell'Azienda, il dott. Antonio Jacopo Fernandez, Direttore U.O. gestioni economico e finanziarie.

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 Pisana 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 si attestano a 619,07 milioni, con una leggera flessione (-1,1%) sul dato del 2022. Il valore supera di 54,64 milioni quello del 2019 (+9,7%).

Aumentano in modo sensibile nell'esercizio i ricavi da prestazioni sanitarie che totalizzano complessivamente 379,76 milioni (+5%).

In particolare, i ricavi da mobilità attiva intraregionale (in compensazione), proseguendo la crescita avviata dal 2021 e continuata nel 2022, si portano nell'esercizio in esame a 308,54 milioni, con un ulteriore incremento di 6,5 milioni (+2,2%) determinato dal maggior valore delle prestazioni rese prevalentemente ai residenti dell'area di riferimento dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest.

Tornano a risalire anche i ricavi da mobilità extraregionale (in compensazione) il cui importo, di 43,70 milioni, nonostante l'aumento realizzato nell'esercizio in esame (+37,1%), rimane inferiore di quasi un terzo (-32,6%) 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 20,42 milioni (+10,4%), registrano un valore di poco inferiore a 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 0,25 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 184,09 milioni (-5,3%).

L'incremento delle risorse provenienti dal Fondo sanitario indistinto per la remunerazione delle funzioni non "tariffabili", innalzate a 170,96 milioni (+10,5%), non riesce infatti a compensare la contestuale riduzione dei contributi del Fondo sanitario vincolato e dei contributi del c.d. extrafondo che subiscono un calo rispettivamente di 5,75 milioni (-93,3%) e di 29,68 milioni (-91,7%) sugli importi rilevati nel 2022.

Dai "concorsi recuperi e rimborsi" sono derivati nel 2023 ricavi per 26,80 milioni con una significativa riduzione rispetto all'importo del precedente esercizio (-30,6%) causata essenzialmente dall'azzeramento del payback sui dispositivi medici che nel 2022 aveva assicurato introiti per 10,26 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 8,16 milioni con un ulteriore incremento (+7%) che non consente ancora di raggiungere il valore precedente alla pandemia, pari a 10,25 milioni. Si devono considerare al riguardo anche gli effetti dell'abolizione di talune tipologie di ticket disposto dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1134/2020.

I costi totali della gestione caratteristica (comprensivi di IRAP sul personale dipendente), pari a 635,46 milioni, segnano un lieve incremento sul valore del 2022 (+1%), rimanendo ampiamente superiori (+12,8%) a quelli del 2019.

Riprende, dopo il calo del precedente esercizio, la crescita dei costi per l'acquisto dei beni sanitari, arrivati a 160,49 milioni del 2023 (+2,9%).

In lieve aumento sono anche i costi per l'acquisto dei servizi sanitari attestati nel 2023 a 59,25 milioni (+5,2%), mentre si registra una sensibile riduzione dei costi per

l'acquisto dei servizi non sanitari, scesi a 60,85 milioni (-9,6%), determinata principalmente dal calo del prezzo dell'energia dopo l'impennata realizzata nel 2022.
In particolare dal 2022 al 2023 i costi per "utenze elettricità" sono passati da 17,48 milioni a 9,98 milioni (-42,9%), rimanendo tuttavia superiori ai valori del 2019 del 51,2 per cento.
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 259,86 milioni (+0,2%). L'importo supera di 27,94 milioni (+12%) 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 16,39 milioni che peggiora notevolmente quello già negativo del 2022 pari a 3,17 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 9,22 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.

Strutturali devono pure considerarsi gli elevati costi per gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dall'Azienda per sostenere le spese di investimento che, assieme agli interessi passivi per le anticipazioni di tesoreria più che raddoppiati nell'esercizio, determinano il saldo negativo della gestione finanziaria per 2,38 milioni.

Rimane negativo anche il saldo della gestione straordinaria che segna un disavanzo di 5,86 milioni, sia pure in lieve miglioramento rispetto a quello ugualmente negativo del 2022.

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 25,82 milioni, quasi raddoppiata rispetto a quella del 2022 di 13,89 milioni, che dimostra la persistente condizione di squilibrio di bilancio dell'Azienda.

Conto economico 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Contributi in conto esercizio	**113.643.373**	**161.476.204**	**157.476.594**	**194.443.147**	**184.085.610**
per quota FSR indistinto	*109.017.183*	*155.168.706*	*139.357.107*	*155.648.078*	*180.005.631*
per quota FSR vincolato	*3.400.000*	*0*	*0*	*6.161.562*	*410.700*
contributi c/esercizio extrafondo	*1.107.247*	*6.020.705*	*17.713.184*	*32.352.036*	*2.675.936*
contributi in c/esercizio per ricerca	*0*	*0*	*130.000*	*114.650*	*796.650*
contributi in c/esercizio da privati	*118.943*	*286.793*	*276.303*	*166.821*	*196.693*
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	**-42.359**	**-4.495.895**	**-167.853**	**-2.566.345**	**-544.960**
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	**960.872**	**1.302.872**	**5.025.243**	**1.354.012**	**1.515.746**
Ricavi per prestazioni sanitarie	**387.165.325**	**355.501.866**	**364.012.719**	**361.796.047**	**379.756.760**
di cui Mobilità attiva intraregionale (in compensazione)	*300.365.924*	*259.684.309*	*289.138.786*	*302.006.254*	*308.538.921*
Mobilità attiva extraregionale (in compensazione)	***55.112.971***	*64.837.957*	*41.626.012*	*31.869.401*	*43.700.083*
erogate in regime di intramoenia	*21.156.512*	*14.647.952*	*18.664.711*	*18.495.734*	*20.419.283*
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	**10.248.697**	**5.649.757**	**7.033.366**	**7.645.706**	**8.155.026**
Concorsi recuperi rimborsi	**34.044.242**	**48.140.297**	**51.876.078**	**38.592.788**	**26.798.007**
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	**11.820.465**	**11.336.915**	**12.288.937**	**13.413.068**	**14.346.386**
Altri ricavi e proventi	**6.592.016**	**4.323.760**	**5.682.763**	**11.496.843**	**4.956.207**
TOTALE VALORE PRODUZIONE	**564.432.631**	**583.235.776**	**603.227.847**	**626.175.266**	**619.068.782**
Acquisti di beni	**162.221.096**	**161.274.522**	**161.449.961**	**158.151.071**	**162.656.490**
sanitari	*160.562.183*	*159.334.930*	*159.616.698*	*155.975.638*	*160.492.128*
non sanitari	*1.658.913*	*1.939.592*	*1.833.263*	*2.175.433*	*2.164.362*
Acquisto di servizi	**94.972.344**	**93.215.890**	**107.796.564**	**123.618.725**	**120.098.187**
sanitari	*52.574.819*	*49.599.868*	*59.083.085*	*56.318.917*	*59.251.423*
non sanitari	*42.397.525*	*43.616.022*	*48.713.479*	*67.299.808*	*60.846.764*
di cui riscaldamento	4.470.174	4.346.578	5.223.235	10.950.121	10.977.985
di cui elettricità	6.596.401	6.400.312	5.593.226	17.481.583	9.975.353
Manutenzione e riparazione	**21.475.941**	**21.441.634**	**20.418.314**	**23.366.075**	**24.290.103**
Godimento di beni di terzi	**8.013.201**	**7.847.650**	**9.321.431**	**10.324.299**	**10.929.336**
Costo del personale	**231.914.731**	**245.185.610**	**253.365.817**	**259.316.348**	**259.855.183**
IRAP Personale	**14.550.099**	**16.525.163**	**17.357.643**	**18.280.733**	**17.495.423**
Accantonamenti dell'esercizio	**3.607.554**	**12.621.913**	**14.597.611**	**8.264.454**	**12.265.728**
Oneri diversi della gestione	**4.311.242**	**4.015.899**	**4.546.560**	**4.478.646**	**4.592.387**
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti	**482.213**	**266.720**	**111.804**	**75.848**	**119.453**
Variazione delle rimanenze	**417.223**	**-2.812.655**	**1.978.125**	**1.993.019**	**1.349.532**
Ammortamenti	**21.279.670**	**20.224.003**	**20.564.392**	**21.477.782**	**21.811.732**
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	**563.245.314**	**579.806.349**	**611.508.222**	**629.347.000**	**635.463.554**
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	**1.187.317**	**3.429.427**	**-8.280.375**	**-3.171.734**	**-16.394.772**
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	**-3.598.302**	**-3.208.606**	**-2.871.773**	**-2.626.697**	**-2.377.949**
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	**3.740.585**	**-4.262.626**	**-569.557**	**-7.189.069**	**-5.864.168**
TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)	**1.189.465**	**1.028.917**	**1.148.403**	**904.737**	**1.180.740**
UTILE (PERDITA)	**140.135**	**-5.070.722**	**-12.870.108**	**-13.892.237**	**-25.817.629**

2. Analisi dello Stato patrimoniale.

Prosegue nell'esercizio in esame l'incremento del valore delle immobilizzazioni materiali e, in particolare delle immobilizzazioni materiali in corso, già passate da 61,59 milioni del 2021 ai 121,06 milioni del 2022 (+96,6%) e arrivate a 184,83 milioni nel 2023 (+52,7%) con un andamento che riflette l'avanzamento dei lavori relativi al Nuovo Ospedale Santa Chiara.

L'attivo circolante, che esprime le risorse a disposizione dell'Azienda per far fronte alle obbligazioni a breve termine, si attesta a 538,07 milioni, in riduzione rispetto al valore del precedente esercizio (-5,5%).

Particolarmente significativo è tuttavia l'incremento registrato dalle disponibilità liquide, passate da 4,85 milioni nel 2022 a 39,25 milioni del 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 così determinato la riduzione dei crediti dell'Azienda verso la stessa Regione per spesa corrente, attestati a 375,27 milioni (-7,5%).

Questa ha inoltre consentito, sul lato passivo, la considerevole diminuzione dei debiti verso i fornitori, portati a 75,17 milioni (-30,7%).

Aumentano i debiti verso la Regione per acconto quota del FSR, pari a 332,76 milioni (+13,5%), mentre restano particolarmente elevati, nonostante la riduzione subita nell'esercizio, i debiti per mutui arrivati a 64,71 milioni, di cui 12,84 milioni con scadenza entro i 12 mesi.

Per effetto di queste dinamiche i debiti totali dell'Azienda si riducono nel 2023 a 591,07 milioni (-3,7%).

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 37,11 milioni (+30,3%) risultante dalla combinazione dei nuovi accantonamenti, pari a 12,27 milioni, e degli utilizzi, pari a 2,46 milioni, effettuati nel corso dell'esercizio (oltre a rilasci in riduzione per 1,18 milioni).

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 costituto 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 331,97 milioni, realizza un significativo incremento rispetto al valore del precedente esercizio (+14,4%) favorito essenzialmente dalla crescita dei finanziamenti per gli investimenti, passati da 314,88 milioni del 2022 a 366,32 milioni del 2023, i 3/4 dei quali provenienti dalla Regione e comprensivi dei fondi PNRR.

Stato patrimoniale 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
ATTIVO					
A. IMMOBILIZZAZIONI	**279.910.519**	**282.749.589**	**311.014.169**	**362.803.155**	**422.763.047**
I. Immobilizzazioni immateriali	988.510	1.084.616	1.060.725	1.178.329	1.491.045
II Immobilizzazioni materiali	278.840.551	281.583.555	309.872.026	361.543.408	421.190.584
III. Immobilizzazioni finanziarie	81.458	81.418	81.418	81.418	81.418
B. ATTIVO CIRCOLANTE	**682.361.458**	**669.917.810**	**582.090.542**	**569.652.515**	**538.067.692**
I. Rimanenze	18.665.893	21.478.548	19.500.422	17.507.402	16.157.872
II. Crediti	622.728.108	630.881.275	562.569.286	547.291.945	482.657.266
III. Attività finanziarie					
IV: Disponibilità liquide	40.967.457	17.557.987	20.834	4.853.168	39.252.554
C. RATEI E RISCONTI ATTIVI	27.160	4.818	61.940	101.441	96.582
I. Ratei attivi		2.734	53.390	3.583	68.956
II. Risconti attivi	27.160	2.084	8.550	97.858	27.626
D. TOTALE ATTIVO	**962.299.137**	**952.672.217**	**893.166.651**	**932.557.111**	**960.927.321**
E. CONTI D'ORDINE	**8.754.920**	**6.542.360**	**4.873.781**	**2.654.777**	**6.198.846**
PASSIVO					
A. PATRIMONIO NETTO	**235.256.527**	**255.137.584**	**256.704.812**	**290.119.874**	**331.970.882**
I. Fondo di dotazione					
II. Finanziamenti per investimenti	251.816.480	273.857.153	280.871.413	314.883.841	366.321.508
III. Riserve da donazioni	232.594	1.035.568	1.434.729	1.108.350	1.001.438
IV. Altre riserve	7.741.794	8.180.276	8.195.229	8.123.972	8.052.714
V. Contributi pe ripiano perdite			5.339.312	394.759	
VI. Utili (perdite) portati a nuovo	-24.674.476	-22.864.691	-26.265.763	-20.498.811	-17.587.149
VII. Utile (perdita) dell'esercizio	140.135	-5.070.722	-12.870.108	-13.892.237	-25.817.629
B. FONDI PER RISCHI E ONERI	**24.738.178**	**28.910.697**	**35.889.949**	**28.487.028**	**37.111.865**
C. TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	**250.682**	**262.514**	**274.345**	**286.177**	**149.640**
D. DEBITI	**702.015.912**	**668.184.128**	**600.093.565**	**613.605.160**	**591.074.607**
Mutui passivi	*112.603.811*	*101.127.123*	*89.327.318*	*77.193.429*	*64.714.057*
Debiti verso Regione	*447.793.983*	*397.596.515*	*319.689.734*	*311.847.127*	*351.349.675*
Debiti verso Tesoriere			*8.989.442*		
Debiti verso fornitori	*53.932.336*	*83.886.949*	*73.955.991*	*108.396.998*	*75.171.792*
E. RATEI E RISCONTI PASSIVI	**37.838**	**177.294**	**203.980**	**58.872**	**620.327**
I. Ratei passivi	37.838	177.294	202.182	7.353	563.595
II. Risconti passivi			1.798	51.519	56.732
F. TOTALE PASSIVO E PATRIMONIO NETTO	**962.299.137**	**952.672.217**	**893.166.651**	**932.557.111**	**960.927.321**
G. CONTI D'ORDINE	**8.754.920**	**6.542.360**	**4.873.781**	**2.654.777**	**6.198.846**

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Reiterate perdite di esercizio. Squilibrio economico.

- ***Perdita di 25.817.629 registrata alla chiusura dell'esercizio 2023.***

1.1. L'Azienda ha registrato nel 2023 una perdita di 25.817.629 che aggrava quella del precedente esercizio e che denota il consolidarsi di una situazione di sostanziale e persistente squilibrio nella gestione economica.

Si espongono di seguito i risultati realizzati nel periodo 2016-2023 unitamente alle perdite portate a nuovo (al netto dei contributi già liquidati dalla Regione), ai contributi per il ripiano iscritti nello Stato patrimoniale e alle perdite ancora da ripianare.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utili/Perdite portate a nuovo	-59.584.126	-56.405.606	-39.353.526	-24.674.476	-22.864.691	-26.265.763	-20.498.811	-17.587.149
Utile/Perdita esercizio	3.178.520	8.365.785	363.739	140.135	-5.070.723	-12.870.108	-13.892.237	-25.817.629
Contributi ripiano perdite	-	-	-	-	-	5.339.312	394.759	-
Perdite da coprire dopo contributi	-56.405.605	-48.039.820	-38.989.787	-24.534.341	-27.935.413	-33.796.557	-33.996.287	-43.404.778

L'Azienda, che fino al 2019 aveva sempre chiuso i bilanci con un utile sia pure in riduzione, registra invece dal 2020 una serie ininterrotta di perdite in progressiva crescita la cui copertura è stata garantita dalla Regione mediante l'assegnazione di contributi sempre più elevati.

Al 31 dicembre 2023 ammontano a 43.404.778 le perdite ancora da ripianare che comprendono quelle derivanti dal ricalcolo degli ammortamenti a seguito del passaggio al nuovo sistema contabile, tutt'ora oggetto di un programma di recupero pluriennale ai sensi dell'art. 18 della legge regionale n. 19/2019.

La perdita di esercizio del 2023, in particolare, è stata 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. 48/2023 che ha assicurato all'Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana un contributo di 19.114.856.

1.2. Nella memoria trasmessa**,** l'Azienda riferisce che l'andamento dei risultati di esercizio risulta condizionato da una serie di fattori, non governabili con le politiche di bilancio, che vanificano gli sforzi profusi per mantenere l'equilibrio tra ricavi e costi della gestione. Si richiamano al riguardo:

- sia fattori esterni quali la crisi internazionale che ha determinato l'abnorme incremento dei costi energetici o la ripresa dell'inflazione con il conseguente aumento generalizzato dei costi per l'acquisto dei beni e dei servizi;
- sia fattori interni quali gli effetti derivanti rinnovo nel 2023 del contratto collettivo della dirigenza sanitaria sulla crescita dei costi per il personale.

La stessa Azienda, dopo aver ricordato la dinamica dei finanziamenti della Regione che sembra reperire con maggiore facilità risorse destinate al ripiano delle perdite piuttosto che all'incremento dei ricavi di esercizio, ribadisce il costante impegno al contenimento dei costi anche attraverso complesse azioni organizzative.

Nell'intervento in adunanza il rappresentante della Regione, dopo aver ricordato 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 alle 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 squilibrio economico.

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 ordinario, 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 dal calcolo riportato nella seguente tabella il rapporto tra il finanziamento per le funzioni e il limite di remunerazione nel 2023 risulta pari al 33,98 per cento.

A] A.1.A.1.3) Funzioni	**170,96**
B] Ricavi da prestazioni	**352,15**
+ A.4.A) Ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria erogate a soggetti pubblici	*358,07*
- A.4.A.2) Ricavi per prestaz. sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria erogate ad altri soggetti pubblici	*0,78*
+ A.6) Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (Ticket)	*8,16*
+ A.1.B.1.3) Contributi da Regione o Prov. Aut. (extra fondo) - Risorse aggiuntive a titolo di copertura extra LEA	*0,67*
- Normalizzazione dei ricavi da ricovero (delta tariffario percentuale da tabella A =6%)[1]	13,96
(A.4.A.1.1) Prestazioni di ricovero	*204,07*
+ A.4.A.3.1) Prestazioni di ricovero)	*28,58*
C] Limite di remunerazione assegnato (Ricavi da prestazioni/70%)	**503,07**
Ratio A/C (limite max 30%)	**33,98%**
[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.	

Si deve ricordare peraltro che, oltre ai rilevanti aumenti dei costi sostenuti per l'acquisto dei farmaci e per il personale dipendente, continuano a gravare sulla gestione i pesanti oneri finanziari conseguenti ai numerosi mutui contratti per finanziare le spese di investimento di cui si dirà oltre.

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, in assenza di costi riducibili, l'Azienda possa disporre di ulteriori fonti di finanziamento in grado di

assicurare in maniera costante e duratura i ricavi necessari per superare definitivamente lo squilibrio gestionale in atto.

2. Anticipazione di tesoreria e gestione dei pagamenti.

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

2.1. L'Azienda ha usufruito dell'anticipazione di tesoreria nel 2023 per complessivi 246.396.877, maturando interessi passivi per 173.202.

Di seguito i dati del 2023 ricavati dai flussi di cassa SIOPE sono posti a confronto con quelli degli anni precedenti.

	2019	2020	2021	2022	2023
Entrate da anticipazioni di cassa	-	-	145.356.924	287.004.185	246.396.877
Rimborso anticipazioni di cassa	-	-	136.367.412	295.993.627	246.396.877
Anticipazione non restituita a fine esercizio	-	-	8.989.442	-	.
Interessi	-	-	-	83.720	173.202

Dopo il biennio 2019-2020 in cui non si sono verificate situazioni di crisi di liquidità tali da richiedere il ricorso all'anticipazione di tesoreria, a partire dal 2021 l'Azienda ne ha ripreso l'utilizzo con inevitabili riflessi sul costo degli interessi passivi.

Si deve tuttavia dare atto di un allentamento della sofferenza di cassa nel 2023 che ha consentito anche di migliorare i pagamenti dei debiti commerciali arrivati a 344.824.106 a fine esercizio (+31,17%) e, tra questi, dei debiti scaduti passati da 178.613.664 del 2022 a 225.557.023 del 2023 (+26,3%).

I debiti totali dell'Azienda verso i fornitori si riducono di conseguenza a 75.171.790 (-30,7%). Peggiora tuttavia, in considerazione della mole dei pagamenti dei debiti scaduti, l'indice di tempestività che si attesta a 14 giorni oltre il termine di legge.

2.2. In sede di controdeduzioni, si riferisce che la situazione finanziaria rimane oggetto di attenta analisi e costante gestione da parte dell'Azienda che, con un impegno non indifferente stante l'esiguità delle disponibilità liquide, è riuscita a ridurre i tempi medi di pagamento dei debiti commerciali.

Sottolinea inoltre l'Azienda che la dinamica dei flussi di cassa è influenzata anche dal volume dei trasferimenti ordinari disposti mensilmente dalla Regione per un valore inferiore ad un dodicesimo dei trasferimenti totali annui con la conseguente necessità

di effettuare trasferimenti straordinari (nel 2023 eseguiti nella parte finale dell'anno) per ottenere il valore totale dei trasferimenti pianificato.

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 le somme ricevute siano state interamente restituite a fine esercizio e non sia dunque rilevabile alcun debito verso l'Istituto tesoriere.

Non si può del resto fare a meno di notare come il miglioramento della situazione finanziaria 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 raddoppiati 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 dallo 0,75 per cento del 2022 al 4,18 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.

3. Rapporti finanziari Azienda Regione.

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

3.1. Oltre a migliorare i pagamenti, i maggiori trasferimenti di liquidità di cui ha beneficiato l'Azienda nel corso dell'esercizio in esame hanno determinato una sensibile contrazione dei crediti per spesa corrente nei confronti della Regione che scendono a complessivi 375.267.938 (-7,5%), con un considerevole abbattimento delle posizioni pregresse, passate da 7.674.120 a 1.208.453 (-84,3%).

Diminuiscono anche i crediti per versamenti al patrimonio netto, arrivati nel 2023 a 84.010.000 (-19,9%). Rimane invece elevato, nonostante il calo registrato nell'esercizio in esame, l'ammontare delle posizione risalenti nel tempo, pari a 54.210.286 milioni (quasi due terzi dei quali anteriori al quinquennio).

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	**392.108.623**	**407.139.383**	**376.524.305**	**385.607.729**	**405.740.759**	**375.267.938**
di cui da esercizi precedenti	*10.440.457*	*14.826.096*	*807.831*	*592.903*	*7.674.120*	*1.208.453*
Crediti versamenti patrimonio	**195.705.354**	**200.872.755**	**222.888.081**	**140.016.307**	**104.824.297**	**84.010.000**
di cui da esercizi precedenti	*195.005.354*	*193.690.930*	*200.437.006*	*118.176.995*	*85.251.728*	*54.210.286*

3.2. L'Azienda riferisce al riguardo che l'importo totale dei crediti per versamenti al patrimonio netto antecedenti all'ultimo quinquennio, diminuiti rispetto agli esercizi precedenti sono riferiti alla costruzione del Nuovo Ospedale Santa Chiara e che non risultano ritardi nella rendicontazione dei lavori.

3.3. La Sezione rileva la persistenza di un elevato ammontare di crediti per versamenti a patrimonio netto nei confronti della Regione.

Nel prendere atto di quanto dichiarato in sede di controdeduzioni, si richiama la l'Azienda ad una sollecita esecuzione e rendicontazione dei progetti e dei lavori che consentano l'acquisizione dei finanziamenti assegnati e l'estinzione dei crediti di parte capitale.

4. Indebitamento.

- ***Significativo ammontare degli oneri dell'indebitamento a carico dell'Azienda.***
- ***Superamento del limite di cui all'art. 2, comma 2- sexies, lett. g) del d.lgs. n. 502/1992.***

4.1. I costi sostenuti dall'Azienda per il rimborso dei contratti di finanziamento (c.d. servizio del debito) nel 2023 sono pari a 14.685.359, con un'incidenza sulle entrate proprie del 16,44 per cento, superiore al limite del 15 per cento stabilito dall'art. 2, comma 2- sexies, lett. g) del d.lgs. n. 502/1992.

Si espone di seguito l'evoluzione dei costi per il servizio del debito fino al 2023.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Costo servizio del debito	6.049.451	9.074.995	8.687.838	14.763.629	16.016.593	14.685.359	14.685.359	14.685.359
Incidenza entrate proprie	6,04%	8,97%	8,28%	13,61%	14,08%	11,74%	11,83%	16,44%

4.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, precisa che non sono stati stipulati ulteriori contratti di finanziamento in attesa della naturale scadenza di quelli già in esecuzione assunti a suo tempo per la costruzione del nuovo presidio ospedaliero.

4.3. La Sezione accerta il persistente ed elevato livello dell'indebitamento a carico dell'Azienda.

Nonostante nell'esercizio in esame non siano stati stipulati nuovi mutui e non si siano assunti nuovi oneri, si deve riscontrare la violazione da parte dell'Azienda del limite di indebitamento previsto dalla legge, condizionato dalla contestuale riduzione del valore delle entrate proprie, passate da 124.096.388 del 2022 a 89.302.508 del 2023 (-28%).

In ogni caso, indipendentemente dal rispetto di tale limite, l'Azienda continua a sostenere elevati costi per il servizio del debito che contribuiscono in maniera non indifferente allo squilibrio della gestione tutt'ora in atto.

Come già ricordato nelle precedenti pronunce di questa Sezione, non potranno essere assunti nuovi mutui o altre forme di indebitamento senza la preventiva verifica della sostenibilità dei maggiori costi nel quadro dei ricavi totali assicurati dall'attuale livello di finanziamento ordinario.

5. Gestione del rischio sanitario.

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

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 9.218.410, iscritti tra le sopravvenienze passive del Conto Economico, l'AOU Pisana, secondo i dati comunicati in istruttoria presenta un rischio di risarcimento stimato (come possibile o probabile) in 6.863.020 per i sinistri insorti nel 2023 e in 17.533.896 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 24 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.

5.2. Al riguardo l'Azienda comunica di rimanere in attesa di eventuali differenti disposizioni regionali in merito alla contabilizzazione dei contributi assicurati dalla ripartizione del FSR.

5.3. 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.

6. Limiti di spesa. Acquisto dei farmaci e dei dispostivi medici.

- ***Superamento degli obiettivi di contenimento dei costi per l'acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti) e dei dispositivi medici stabiliti dalla Regione per l'Azienda.***

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

6.1.1. L'Azienda nel 2023 ha sostenuto costi per l'acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti, ex spesa farmaceutica ospedaliera) per 56.953.012, con un incremento del 11,7 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 49.712.980 (costi sostenuti in base alla rilevazione del CE al IV trimestre 2022 ridotti di 1.765.827), non è stato conseguito.

L'evoluzione degli importi nel periodo 2016-2023 riportati nella seguente tabella dimostra che i costi per gli acquisti diretti, dopo la significativa riduzione registrata nel 2020 e nel 2021, sono tornati a salire nel successivo biennio.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Costi farmaci	55.852.663	56.606.059	59.291.694	59.536.847	53.172.911	48.881.495	50.970.358	56.953.012
di cui Covid	-	-	-	-	*2.344.294*	*1.716.052*	-.	-
Obiettivo	52.403.437	-	52.402.760	48.458.466	59.239.163	53.172.911	45.948.605	49.712.980
Differenza	3.449.226	-	6.888.934	11.078.381	-6.066.252	-4.291.416	5.021.752	7.240.032

6.2. In sede di controdeduzioni l'Azienda riferisce di proseguire il quotidiano monitoraggio di tutte le richieste di acquisto dei farmaci e la valutazione sull'andamento dei relativi costi che hanno consentito, anche grazie a confronti diffusi a diversi livelli operativi, di conseguire livelli si spesa inferiori nel panorama delle aziende sanitarie toscane.

6.3. La Sezione, rilevato il superamento dei limiti per la spesa farmaceutica e per la spesa dei dispositivi medici stabiliti dalla legge per la Regione, accerta il mancato conseguimento degli obiettivi di riduzione dei costi per l'acquisto 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.

7. 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.***

7.1. Secondo i dati riportati nel CE nel 2023 l'Azienda ha sostenuto costi complessivi per il personale (compreso il saldo relativo al personale in comando e quello riconducibile ai rapporti c.d. flessibili) per un totale di 290.856.818.

Ai fini del rispetto dei limiti di legge tali costi sono indicati nel questionario in 283.445.395 e, detratte le poste escluse dal calcolo (costi per rinnovi contrattuali, costi totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, etc.), si attestano a 222.591.619 (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 208.076.268.

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 notevole incremento dei costi del personale con il valore del 2023 che, nonostante la lieve riduzione, supera di oltre 32 milioni quello del 2019.

	2019	2020	2021	2022	2023
Costo personale dipendente	231.914.731	245.185.610	253.365.817	259.316.349	259.855.183
Saldo personale in comando	-256.580	-127.732	-200.390	-101.521	-475.115
Costo personale altre forme contrattuali	12.405.054	14.973.775	16.619.589	14.470.980	13.981.327
IRAP dipendenti e assimilati	14.550.099	16.525.163	17.357.643	18.280.733	17.495.423
Costo totale del personale	258.613.304	276.556.816	287.142.659	291.966.541	290.856.818

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.

La Sezione rimane in attesa della documentazione atta a verificare il conseguimento degli obiettivi del predetto piano, essenzialmente basato sulla gestione del turn over, sia in termini di sostenibilità dei costi che di riequilibrio delle posizioni professionali all'interno dell'Azienda.

7.2. L'Azienda riferisce che, oltre a quelli derivanti dal rinnovo del contratto collettivo nazionale del comparto sanitario intervenuto nel 2022, hanno gravato sui costi per il personale sostenuti nel 2023 ulteriori oneri conseguenti all'applicazione di misure a sostegno dei dipendenti, come l'emolumento previsto dall'art. 1, comma 330, della legge n. 197/2022 che ha determinato maggiori spese per circa 3 milioni.

La stessa Azienda comunica quindi di aver conseguito anche nel 2023 una riduzione del numero dei dipendenti superiore a quella prevista dal piano di riequilibrio della dotazione concordato con la Regione, come attestato dal Piano triennale per il fabbisogno del personale.

7.3. La Sezione rileva l'elevato ammontare dei costi per il personale sostenuti dall'Azienda che, 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, nel prendere atto di quanto dichiarato in sede di controdeduzioni sulla progressiva riduzione del numero dei dipendenti in esecuzione del piano pluriennale concordato con la Regione, 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.

8. 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.***

8.1.1. Il bilancio di esercizio 2023 dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 702 del 16 luglio 2024, con un ritardo di 77 giorni rispetto al termine ordinario del 30 aprile 2024 (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 delibera 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 rispetto ai termini di legge.

BILANCIO D'ESERCIZIO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Adozione Azienda	05/12/17	18/09/18	07/10/19	25/08/20	12/10/21	24/10/22	30/06/23	16/07/24
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.	219	141	160	56	104	146	61	77

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

8.1.2. Il bilancio economico di previsione 2023 (e pluriennale 2023-2025) dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 713 del 1 agosto 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	23/05/17	28/02/18	10/01/19	05/03/20	09/06/21	26/05/22	01/08/23
Termine	15/11/16	15/11/17	15/11/18	15/11/19	15/11/20	15/11/21	15/11/22
Ritardo gg	189	105	56	111	206	192	259

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

8.2. L'Azienda, nella nota trasmessa, ribadisce il costante impegno per il rispetto delle tempistiche di approvazione previste dalla legge, ostacolato oltre che dalle difficoltà relative all'impatto della pandemia da Covid-19, dalla necessità di attendere gli ultimi atti regionali di assegnazione dei contributi.

8.3. 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 Pisana** che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale:

- la perdita di 25.817.629 registrata alla chiusura dell'esercizio 2023, a conferma di una condizione di squilibrio economico;
- il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria con il significativo incremento degli oneri per gli interessi passivi;
- il rilevante ammontare di crediti verso la Regione per versamenti a patrimonio netto risalenti ad esercizi pregressi;
- l'elevato ammontare dei costi dell'indebitamento, con il superamento del limite del 15 per cento sulle entrate proprie previsto dall'art. 2, comma 2-sexies, del d.lgs n. 502/1992;
- 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 strutturale all'anticipazione di tesoreria e dei relativi oneri;

- proseguire nella sollecita definizione dei rapporti creditori con la Regione;
- verificare la sostenibilità dei costi di indebitamento nei limiti assicurati dalle fonti ordinarie di finanziamento dell'Azienda;
- verificare l'appropriatezza dei farmaci prescritti e dei dispositivi medici utilizzati e 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;
- verificare preventivamente la sostenibilità dei mutui o delle altre forme di finanziamento autorizzate alle aziende nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario;
- 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 Pisana, 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)