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)
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario
Lucia Marra	Primo Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza pubblica del 16 aprile 2026;

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

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

Visto l'art. 1, comma 170, 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. 12/SEZAUT/2025/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la relazione dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sul bilancio di esercizio del 2024;

Esaminata la relazione sul bilancio di esercizio 2024 dell'Azienda **ospedaliero-universitaria Senese** 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 2024 trasmessa dal Collegio sindacale dell'**Azienda ospedaliero-universitaria Senese** 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 16 aprile 2026.

L'Azienda, con la nota del 13 aprile 2026, ha fatto pervenire una memoria con ulteriori chiarimenti e precisazioni sui rilievi contestati.

Sono presenti in adunanza in rappresentanza dell'Azienda il Direttore Amministrativo facente funzioni, dott. Tiziano Maria Salerno; il Direttore U.O.C. bilancio, dott.ssa Maria Cristina Berardi e il Direttore U.O.C. politiche e gestione delle risorse umane, Dott.ssa Sara Arrigucci.

In rappresentanza dell'Amministrazione regionale è presente il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore "Bilanci e monitoraggi economici del SSR" della Direzione

Generale “Sanità, welfare e coesione sociale” e i funzionari dott. Luca Giorgetti e dott. Armando Todaro.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

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

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

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

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

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

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

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

Le leggi n. 266/2015 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 2024.

Prima di procedere all'esposizione delle principali irregolarità emerse dal bilancio di esercizio del 2024 dell'**Azienda ospedaliero-universitaria Senese** si ritiene opportuno premettere una descrizione dell'andamento della gestione attraverso una breve analisi del Conto economico e dello Stato patrimoniale che consenta di valutarne gli effetti sul mantenimento dell'equilibrio economico e dell'equilibrio finanziario-patrimoniale.

1. Analisi del Conto economico.

I ricavi totali della gestione caratteristica del 2024 raggiungono i 345,64 milioni, con un lieve incremento (+2%) sul dato del 2023.

Prosegue nell'esercizio in esame la crescita dei ricavi da prestazioni sanitarie che totalizzano 213 milioni (+1,8%).

In particolare, si mantengono stabili a 176,50 milioni i ricavi da mobilità attiva intraregionale (in compensazione) per le prestazioni rese prevalentemente ai residenti dell'area vasta Sud Est, mentre segnano un ulteriore incremento, dopo quello del 2023, i ricavi da mobilità extraregionale (in compensazione) che salgono a 20,98 milioni (+27,2%), pur rimanendo al di sotto di quelli del 2019 prima dell'impatto della pandemia.

In crescita (+4,8%) risultano altresì i ricavi da prestazioni erogate in regime di intramoenia che, con 5,05 milioni, registrano il valore più alto dal 2019, a conferma del totale ripristino dei volumi dell'attività libero professionale che, considerati anche i relativi costi, presenta un saldo positivo di 0,25 milioni.

Dopo la contrazione registrata nel precedente esercizio tornano a salire anche i contributi in conto esercizio passati da 96,44 milioni a 113,54 milioni (+17,7%).

La riduzione delle assegnazioni a valere sul Fondo sanitario indistinto per la remunerazione delle funzioni non tariffabili, scese a 85,47 milioni (-3,8%), risulta ampiamente compensata dall'incremento delle assegnazioni per il finanziamento finalizzato dalla Regione a valere sul medesimo Fondo. Quest'ultime, pari a 5,08 milioni

nel 2023 e tradizionalmente marginali nel bilancio dell'Azienda, quadruplicano nel 2024 raggiungendo 20,70 milioni (+307,3%).

Notevole è anche la crescita dei contributi extrafondo di provenienza regionale che si attestano a 5,89 milioni contro i 0,73 milioni del precedente esercizio e che risultano quasi interamente costituiti da finanziamenti aggiuntivi destinati alla copertura dei LEA, assegnati per la prima volta all'Azienda al fine di contenere le c.d. "perdite emergenti" rilevate dal monitoraggio del Conto economico del IV trimestre.

Il valore dei contributi in conto esercizio sconta tuttavia la parte destinata agli investimenti che nel 2024 è pari a 10,45 milioni, a fronte di importi medi di poco superiori a 2 milioni degli anni precedenti.

L'impennata è imputabile alla tardiva assegnazione dei contributi regionali in conto capitale diretti, secondo una prassi consolidata, a finanziare gli investimenti in sostituzione dei contributi in conto esercizio, consentendo così all'Azienda di beneficiare della sterilizzazione degli ammortamenti prevista dall'art. 29 del d.lgs. n. 118/2011.

La deliberazione regionale, infatti, è stata adottata nel mese di marzo 2025 non permettendo, come chiarito anche dal Tavolo ministeriale per la verifica degli adempimenti, di imputarne gli effetti al bilancio del 2024. L'impossibilità di effettuare la riclassificazione ha pertanto comportato la rilevazione integrale della rettifica nell'esercizio, con un impatto significativamente negativo sul risultato economico.

Dai "concorsi recuperi e rimborsi" sono derivati ricavi per 8,98 milioni, con una significativa riduzione rispetto all'importo del precedente esercizio (-30,7%) determinata dal dimezzamento dei rimborsi nei confronti dei soggetti pubblici, scesi a 1,23 milioni (-45,6%), e dal quasi azzeramento del payback sui dispositivi medici, passato da 2,11 milioni a 33 mila (-98,4%). Nemmeno nel 2024 si registrano ricavi dal payback sui dispositivi medici, in attesa che il Ministero della salute proceda alla certificazione di quanto dovuto dai fornitori sulla base dei dati già trasmessi dalla Regione.

I "ricavi da compartecipazione dei privati alla spesa delle prestazioni (ticket)" si assestano nel 2024 a 6,47 milioni con un incremento (+5,8%) che li riporta a valori sostanzialmente analoghi a quelli precedenti la pandemia.

I costi totali della gestione caratteristica (comprensivi di IRAP sul personale dipendente) sono pari a 361,04 milioni nel 2024, con un incremento di 10,52 milioni sul dato del 2023 (+3%).

Continua, anche se per valori meno accentuati, la progressiva crescita di costi per l'acquisto dei beni sanitari, passati da 86,28 milioni del 2023 (+6,7%) a 88,70 milioni del 2024 (+6,7%), con una forte incidenza, in particolare delle voci relative ai farmaci e dei dispositivi medici, come si dirà oltre.

In leggero aumento sono anche i costi per l'acquisto dei servizi sanitari pari nel 2024 a 25,62 milioni (+1,6%). Rimangono costanti a 0,33 milioni i costi per la mobilità intraregionale.

Di oltre 3 milioni risulta invece l'incremento dei costi per "Consulenze, collaborazioni, interinale, altre prestazioni di lavoro sanitario e sociosanitarie", determinato in larga parte (2,1 milioni) dalla crescita dei compensi al personale sanitario dipendente per attività aggiuntiva.

Più significativo è l'incremento dei costi per l'acquisto dei servizi non sanitari, passati da 46,95 milioni a 50,37 milioni (+7,3%), determinato soprattutto dal rialzo di 3,39 milioni (+15,1%) della voce "altri servizi non sanitari da privato" salita a 25,91 milioni.

I costi per il personale dipendente (al netto dell'IRAP) nel 2024 raggiungono 146,37 milioni con un incremento di 2,71 milioni (+1,9%) condizionato anche dal rinnovo del contratto collettivo di comparto, ma che conferma il carattere strutturale della crescita anche dopo il rientro dai picchi del 2020 e del 2021 determinati dalle assunzioni straordinarie per l'emergenza pandemica.

Considerando anche il personale in comando e quello assunto con contratti flessibili, il costo totale del lavoro nel 2024 ammonta a complessivi 174,62 milioni pari a oltre il 45 per cento dei costi totali.

Per effetto delle dinamiche sopra descritte il risultato della gestione caratteristica (comprensiva di IRAP sul personale), registra un disavanzo di 15,40 milioni che peggiora quello già negativo del 2023, pari a 11,71 milioni, continuando ad evidenziare una situazione di reiterato squilibrio dove i ricavi non sono in grado di contenere gli incrementi dei costi della produzione, buona parte dei quali avente carattere strutturale.

Risultano sempre particolarmente elevati, nonostante la riduzione registrata nell'esercizio per effetto dell'ammortamento, gli oneri dei mutui contratti dall'Azienda

per sostenere le spese di investimento che passano da 4,15 milioni del 2023 a 3,98 milioni del 2024 (-3,9%) e che determinano il saldo negativo della gestione finanziaria per 3,99 milioni.

Il saldo della gestione straordinaria evidenzia un avanzo di 1,73 milioni che raddoppia quello del precedente esercizio (+102,6%).

Risultano in aumento sia i proventi (+60,9%) che, in misura inferiore, gli oneri (+55,5%).

Nel dettaglio, l'aumento di proventi straordinari dipende dalle maggiori assegnazioni regionali, conseguenza della contabilizzazione delle risorse volte a finanziare la copertura dei maggiori costi sostenuti dalle aziende per la gestione diretta dei sinistri sanitari.

Per la prima volta, difatti, la copertura degli oneri di gestione diretta del rischio clinico (7,28 milioni nel 2024), iscritti da sempre tra le sopravvenienze passive, viene interamente rilevata tra le sopravvenienze attive e non più (in misura integrale o in parte come accadeva nelle precedenti annualità) tra i contributi in conto esercizio derivanti dalla ripartizione del FSR.

Tenuto conto dell'importo di imposte e tasse (al netto dell'IRAP sul personale già compresa nei costi di produzione), il risultato di esercizio evidenzia una perdita di 18,25 milioni, superiore a quella registrata nel 2022 pari a 15,80 milioni, a ulteriore conferma della persistente condizione di squilibrio di bilancio dell'Azienda.

Conto economico 2022-2024

	2022	2023	2024
Contributi in conto esercizio	**110.039.923**	**96.439.958**	**113.535.031**
per quota FSR indistinto	*86.588.168*	*93.954.414*	*106.167.823*
per quota FSR vincolato	*4.236.892*	*146.266*	*135.066*
contributi c/esercizio extra fondo	*18.708.330*	*2.077.248*	*6.373.026*
contributi in c/esercizio per ricerca	*467.019,00*	*208.595,00*	*728.388*
contributi in c/esercizio da privati	*39.514*	*53.435*	*130.728*
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	**-439.316**	**-1.198.422**	**-10.450.445**
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	**2.094.127**	**5.238.001**	**3.632.841**
Ricavi per prestazioni sanitarie	**196.589.445**	**209.264.964**	**213.000.675**
di cui: Mobilità intraregionale (in compensazione)	*168.031.209*	*176.504.255*	*176.504.255*
Mobilità extraregionale (in compensazione)	*10.861.431*	*16.494.781*	*20.983.844*
erogate in regime di intramoenia	*4.504.150*	*4.822.945*	*5.051.986*
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	**5.509.026**	**6.115.162**	**6.469.699**
Concorsi recuperi rimborsi	**16.384.728**	**12.957.647**	**8.979.053**
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	**9.508.791**	**9.862.549**	**10.279.028**
Altri ricavi e proventi	**148.905**	**130.059**	**190.270**
TOTALE VALORE PRODUZIONE	**339.835.629**	**338.809.918**	**345.636.152**
Acquisti di beni	**81.581.886**	**87.179.593**	**89.473.267**
Sanitari	*80.881.331*	*86.280.034*	*88.694.112*
non sanitari	*700.555*	*899.559*	*779.155*
Acquisto di servizi	**72.761.031**	**72.163.785**	**75.995.864**
sanitari	*23.014.224*	*25.214.646*	*25.625.277*
non sanitari	*49.746.807*	*46.949.139*	*50.370.587*
di cui riscaldamento			
di cui utenze elettricità	*11.231.067*	*6.420.562*	*6.323.686*
Manutenzione e riparazione	**11.630.457**	**13.556.058**	**11.877.825**
Godimento di beni di terzi	**2.060.447**	**2.615.303**	**3.156.389**
Costo del personale	**140.363.055**	**143.668.395**	**146.373.825**
IRAP Personale	**9.670.869**	**9.556.288**	**10.255.218**
Accantonamenti dell'esercizio	**5.173.965**	**6.023.783**	**7.939.640**
Oneri diversi della gestione	**1.555.813**	**1.618.298**	**1.631.553**
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti	**612.425**	**591.316**	**705.479**
Variazione delle rimanenze	**-126.008**	**-387.486**	**- 885.724**
Ammortamenti	**13.760.259**	**13.927.388**	**14.514.700**
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	**339.044.199**	**350.512.721**	**361.038.036**
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	**791.430**	**-11.702.803**	**- 15.401.884**
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	**-4.330.738**	**-4.241.974**	**- 3.990.680**
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	**-3.044.055**	**852.139**	**1.726.157**
TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)	**625.763**	**710.550**	**583.429**
UTILE (PERDITA)	**-7.209.126**	**-15.803.188**	**-18.249.836**

2. Analisi dello Stato patrimoniale.

Sul lato dell'attivo le immobilizzazioni totali, pari a 205,11 milioni, registrano un incremento di 9,83 milioni (+5%) quasi interamente ascrivibile alla crescita delle immobilizzazioni materiali. Queste ultime, infatti, sono passate da 194,65 milioni del 2023 a 204,59 milioni del 2024 (+5,1%) per effetto di nuove acquisizioni (24,37 milioni) che hanno compensato le dismissioni (0,05 milioni) e gli ammortamenti (14,39 milioni) dell'esercizio.

In questo contesto raggiungono i 30,85 milioni (+50,5%) le "immobilizzazioni materiali in corso" registrate nel 2024 delle quali è fornito l'elenco in Nota integrativa con l'indicazione della relativa fonte di finanziamento.

L'attivo circolante, che esprime le risorse a disposizione dell'Azienda per far fronte alle obbligazioni a breve termine, si attesta a 371,42 milioni, in diminuzione rispetto al valore del precedente esercizio di 377,38 milioni (-1,6%).

In particolare, le disponibilità liquide, dopo il significativo incremento del 2023 che ne aveva portato l'importo da 0,16 milioni a 4,77 milioni, si riducono nel 2024 a 2,60 milioni (-45,5%) con un andamento che rispecchia la contrazione dei trasferimenti al conto sanitario della Regione, il quale nel precedente esercizio aveva invece beneficiato di elevati apporti di liquidità provenienti dal conto ordinario. Si ricorda al riguardo che per ripristinare l'equilibrio del perimetro sanitario del bilancio, compromesso dallo scorretto utilizzo del debito autorizzato e non contratto, nel corso del 2023 la Regione ha disposto trasferimenti straordinari di liquidità dal conto ordinario al conto sanitario, poi riversata nelle casse delle aziende.

Nel 2024 vi è stata dunque una notevole riduzione del ricorso all'anticipazione di tesoreria, usufruita dall'Azienda per soli 23 giorni e per un importo di 10,71 milioni, interamente restituiti entro la fine dell'esercizio.

Crescono i crediti verso la Regione per spesa corrente, passati da 200,79 milioni del 2023 a 206,34 milioni del 2024 (+2,8%) e trascinati al rialzo dall'incremento dei crediti per mobilità attiva extraregionale che si portano a 20,98 milioni (+27,2%).

Si riducono invece i crediti verso la Regione per versamenti al patrimonio netto scesi a 107,38 milioni (-11%), di cui 57,17 milioni derivanti dagli esercizi anteriori al 2020 che richiederebbero un'accelerazione delle procedure di esecuzione di rendicontazione dei lavori avviati.

Diminuiscono anche i crediti verso i privati, registrati per 6,02 milioni nel 2024 che presentano tuttavia una significativa svalutazione rispetto al valore nominale (-11,39 milioni). Il recupero di tali poste, riferite prevalentemente a una pluralità di posizioni di modesto importo unitario, necessita di un rafforzamento e di una revisione delle procedure di riscossione, al fine di contenere il rischio di inesigibilità e migliorare l'efficienza complessiva della gestione.
Per effetto dei movimenti sopra riferiti, il totale dei crediti dell'Azienda registrati dallo Stato patrimoniale segna una riduzione che ne porta il valore a 359,92 milioni (-1,3%).

Sul lato del passivo, diminuiscono i debiti verso la Regione che da 200,23 milioni del 2023 si portano a 182,21 milioni nel 2024, con un calo (-9%) determinato essenzialmente dai minori debiti per l'acconto su quota FSR (-9,2%).
Aumentano invece in modo significativo i debiti verso i fornitori, che passano da 39,39 milioni a 59,84 milioni (+51,9%), considerando anche le detrazioni per le note di credito. Nonostante la maggior disponibilità di cassa, diminuiscono durante l'esercizio i pagamenti verso gli stessi fornitori, per quanto l'indice di tempestività si mantiene stabile a -14 giorni rispetto al termine di legge.
Rimangono, infine, particolarmente elevati, malgrado la riduzione per l'ammortamento annuale, i debiti per i mutui contratti dall'Azienda che si assestano a 83,78 milioni (-4,2%).
L'aumento dei fondi rischi, che dal 2024 tornano a registrare accantonamenti per la cosiddetta autoassicurazione per un importo pari a 0,80 milioni, è compensato da una generale riduzione degli altri fondi per oneri e spese, portando il valore complessivo dei fondi iscritti nello Stato patrimoniale a 24,18 milioni(-13,8%).
Corrispondente alla differenza tra gli elementi dell'attivo e gli elementi del passivo, il patrimonio netto ammonta a 180,66 milioni.
L'ingente importo delle perdite di esercizio, pari a 18,25 milioni, risulta compensato, in particolare, dai finanziamenti per gli investimenti che totalizzano 198,39 milioni (+4,2%), di cui 169,39 di provenienza regionale e comprensivi dei fondi PNRR.
Per il fatto di inglobare anche componenti destinate a determinati utilizzi, quali, appunto, i finanziamenti per gli investimenti o le riserve da donazioni e lasciti vincolati agli investimenti, come stabilito dall'art. 29 del d.lgs. n. 118/2011 in deroga ai principi civilistici per consentire la c.d. sterilizzazione degli ammortamenti, la parte del

patrimonio netto idonea ad esprimere la capacità di finanziamento di un'azienda sanitaria con mezzi propri risulta decisamente ridimensionata.

Depurato di tali poste, il patrimonio netto dell'Azienda registra un valore negativo di 18,25 milioni determinato dall'accumulo di perdite pregresse che denota un equilibrio patrimoniale precario con l'impossibilità di assorbire autonomamente ulteriori perdite.

Il medesimo valore, rapportato alle immobilizzazioni materiali e nettizzato delle medesime poste, restituisce un indice di autocopertura degli investimenti di -0,13 che risulta particolarmente ridotto.

Considerando anche le passività consolidate, costituite tra l'altro dai mutui residui, l'indice di autocopertura globale arriva a 0,59, confermando l'apporto decisivo dei finanziamenti di terzi per la sostenibilità degli investimenti.

Stato patrimoniale 2022-2024

	2022	2023	2024
ATTIVO			
A. IMMOBILIZZAZIONI	186.902.406	195.282.769	205.108.815
I. Immobilizzazioni immateriali	329.850	246.620	136.750
II Immobilizzazioni materiali	186.185.950	194.649.543	204.585.459,
III. Immobilizzazioni finanziarie	386.606	386.606	386.606
B. ATTIVO CIRCOLANTE	361.043.670	377.382.839	371.417.634
I. Rimanenze	7.622.596	8.010.082	8.895.806
II. Crediti	353.259.681	364.604.892	359.924.842
III. Attività finanziarie	-	-	-
IV. Disponibilità liquide	161.393	4.767.865	2.596.986
C. RATEI E RISCONTI ATTIVI	161.393	4.767.865	129.538
I. Ratei attivi	-	-	-
II. Risconti attivi	33.450	83.628	129.538
TOTALE ATTIVO	**547.979.526**	**572.749.236**	**576.655.987**
D. CONTI D'ORDINE	24.146.340	52.798.160	49.749.311
PASSIVO			
A. PATRIMONIO NETTO	**141.948.689**	**175.293.754**	**180.662.331**
I. Fondo di dotazione	-	-	-
II. Finanziamenti per investimenti	149.206.056	190.477.157	198.387.922
III. Riserve da donazioni	755.632	619.785	524.245
IV. Altre riserve	-	-	-
V. Contributi pe ripiano perdite	6.502.615	-	-
VI. Utili (perdite) portati a nuovo	- 7.306.488	-	-
VII. Utile (perdita) dell'esercizio	- 7.209.126	- 15.803.188	- 18.249.836
B. FONDI PER RISCHI E ONERI	28.715.252	28.065.282	24.186.044
C. TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	50.597	59.759	70.760
D. DEBITI	377.249.218	369.314.390	371.662.449
Mutui passivi	90.973.440	87.459.924	83.783.005
Debiti verso Regione	175.220.689	200.229.739	182.208.923
Debiti verso Tesoriere	7.403.945	58.958	18.211
Debiti verso fornitori	54.592.206	39.389.758	59.845.898
D. RATEI E RISCONTI PASSIVI	15.770	16.051	74.403
I. Ratei passivi		-	-
II. Risconti passivi	15.770	16.051	74.403
TOTALE PASSIVO E PATRIMONIO NETTO	**547.979.526**	**572.749.236**	**576.655.987**
CONTI D'ORDINE	24.146.340	52.798.160	49.749.311

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Reiterate perdite di esercizio.

- ***Perdita di 18.249.836 registrata alla chiusura dell'esercizio 2024.***
- ***Squilibrio economico.***

1.1. L'Azienda ha registrato nel 2024 una perdita di 18.249.836 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 2018-2024 unitamente agli utili/perdite riportati dall'esercizio precedente e alle perdite ancora da ripianare.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Utili/Perdite portate a nuovo	-	4.034	19.899	-2.065.414	-7.306.488		
Utile/Perdita esercizio	4.034	19.899	-2.065.414	-7.306.488	-7.209.126	-15.803.188	-18.249.836
Contributi ripiano perdite	-	-	-	2.605.414	6.502.615		
Perdite da coprire dopo contributi	-	-	-2.065.414	-7.306.488	-8.012.999	-15.803.188	-18.249.836

Fino al 2019, l'Azienda ha sempre chiuso gli esercizi con utili che nel triennio 2017-2019 sono stato resi disponibili per il ripiano delle perdite del servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 118/2011.

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

La perdita d'esercizio del 2024 è stata coperta dalla Regione nel corso del 2025, con Delibera di Giunta n. 129/2025, con risorse proprie attinte prevalentemente, per un importo pari a 11.669.175, dal capitolo del bilancio destinato al ripiano delle perdite pregresse del Servizio sanitario.

1.2. Nella memoria trasmessa, l'Azienda evidenzia come l'incremento dei contributi in conto esercizio non abbia consentito di contenere la crescita dei costi della produzione, riconducibile a fattori strutturali non comprimibili, quali i maggiori oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi del personale, l'acquisto di farmaci e dispostivi a prezzi elevati e maggiorati dall'inflazione, le spese di investimento sostenute in assenza di contributi regionali destinati allo scopo.

1.3. La Sezione accerta l'ingente perdita registrata dall'Azienda alla chiusura dell'esercizio 2024.

L’Azienda, malgrado la cessazione dell’emergenza sanitaria che aveva negativamente condizionato i risultati degli esercizi 2020, 2021 e, parzialmente, 2022, continua dunque a versare in una situazione di squilibrio economico.

Anche nel 2024 i ricavi derivanti dalle prestazioni sanitarie non sono risultati sufficienti a garantire la piena copertura dei costi di produzione in progressiva crescita, nonostante il considerevole apporto di risorse supplementari provenienti dalla ripartizione del Fondo sanitario indistinto. Come evidenziato nell'analisi del Conto economico, la riduzione del finanziamento per le funzioni non tariffate, che ha consentito di rientrare nel limite previsto dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502/1992, è stata ampiamente compensata dal notevole incremento del finanziamento finalizzato, più che quadruplicato rispetto all'esercizio precedente.

Si deve peraltro considerare che i contributi in conto esercizio comprensivi anche delle risorse regionali ad integrazione dei LEA, sono stati rettificati al ribasso per effetto della mancata assegnazione entro fine esercizio dei contributi regionali in conto capitale che ha costretto l’Azienda a destinare parte dei primi a copertura delle spese di investimento, con inevitabile aggravio del risultato economico della gestione.

A dispetto degli obiettivi di contenimento imposti dalla normativa statale e dai provvedimenti regionali, i costi per l’acquisto di farmaci e dispositivi medici continuano a registrare aumenti sempre più consistenti, determinati dall'immissione in commercio di prodotti innovativi a prezzi elevati. Analogamente, i costi per il personale, che dopo l'impennata registrata nel periodo pandemico per effetto delle assunzioni straordinarie avevano conosciuto una relativa stabilizzazione, riprendono a crescere, sospinti dal rinnovo dei contratti collettivi di comparto. Persistono infine gli ingenti oneri finanziari connessi ai numerosi mutui contratti negli anni precedenti per il finanziamento degli investimenti che, nonostante la progressiva riduzione del debito residuo, continuano a gravare in misura significativa sul bilancio aziendale.

La situazione sopra descritta conferma quindi che le misure adottate dall’Azienda per ridurre i costi della gestione non risultano da sole sufficienti a recuperare l’equilibrio economico della gestione che, come già evidenziato nelle relazioni sui bilanci dei precedenti esercizi, allo stato attuale non può prescindere dall’apporto di ulteriori fonti di finanziamento, ora assicurate dalla Regione a titolo di ripiano delle perdite.

2. I costi per l'acquisto dei farmaci e dei dispositivi medici.

- ***Incremento costante dei costi con effetti negativi sull'equilibrio economico.***

2.1. Uno dei fattori che maggiormente ha inciso sulla crescita dei costi di produzione, contribuendo in misura determinante alle perdite di esercizio realizzate dall'Azienda, è costituito, come più volte accennato, dal considerevole incremento dei costi per l'acquisto dei farmaci e dei dispositivi medici registrato negli anni successivi alla pandemia.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Costi farmaci	32.372.311	24.806.893	23.461.932	25.349.681	24.905.891	28.289.828	30.961.964
variazione %		*-23,4%*	*-5,4%*	*8,04%*	*-1,8%*	*13,6%*	*9,4%*
Obiettivo LL.GG	18.460.040	24.093.009	24.682.858	23.461.932	23.828.700	25.300.000	28.289.828
Differenza	13.912.271	713.884	-1.220.926	1.887.749	1.077.191	2.989.828	2.672.136

Dopo la progressiva riduzione realizzata fino al 2020, favorita anche dalla dismissione della distribuzione per conto dei pazienti dimessi dal presidio ospedaliero di Santa Maria delle Scotte, i costi per gli acquisti diretti dei farmaci si sono mantenuti pressoché stabili nel biennio 2021-2022, nonostante gli effetti della pandemia, per poi innalzarsi fortemente negli esercizi successivi.

Già passati da 24.905.891 del 2022 a 28.289.828 del 2023 (+13,6%) essi raggiungono i 30.961.964 nel 2024 (+9,4%), consolidando una traiettoria di crescita che, se non invertita, rischia di compromettere ulteriormente l'equilibrio economico della gestione. Gli strumenti attualmente disponibili per mitigarne gli effetti, in particolare i ricavi da payback (che nel 2024 hanno portato introiti trascurabili) e il fondo per i farmaci innovativi (comunque assegnato come quota del Fondo sanitario indistinto) si rivelano infatti insufficienti, consentendo un riassorbimento solo parziale dell'espansione della spesa.

A fronte di questo andamento, l'obiettivo di riduzione dei costi per l'acquisto dei farmaci fissati dalla Regione con le linee guida per la redazione del bilancio di previsione (non superiore al valore risultante nel modello CE del IV trimestre 2023) non risulta conseguito.

Dopo il significativo incremento registrato nel precedente esercizio (+4,1%) si riducono lievemente nel 2024 i costi per l'acquisto dei dispositivi medici il cui valore si attesta 51.789.107 (-0,8%).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Costi dispositivi	44.084.000	47.363.279	49.478.571	53.057.948	50.124.646	52.200.476	51.789.107
variazione %		*7,5%*	*4,5%*	*7,2%*	*-5,5%*	*4,1%*	*-0,8%*
Obiettivo	-	42.056.700	47.363.279	39.310.475	39.310.475	3.499.717	4.087.338
Differenza	-	5.306.579	2.115.292	721.621	-405.034	10.147.260	10.079.713

Sebbene più contenuti rispetto a quelli dei farmaci, anche gli incrementi dei dispositivi - che ne hanno portato il valore a superare quello del 2019 di oltre 4 milioni - potrebbero determinare un ulteriore peggioramento dell'equilibrio economico dell'Azienda, soprattutto se non venisse attivato l'effetto parzialmente compensativo assicurato dal sistema del payback.

Come ricordato in sede di analisi del CE, anche nel 2024 non si registrano, infatti, ricavi dal payback sui dispositivi medici, in attesa che il Ministero della salute proceda alla certificazione di quanto dovuto dai fornitori sulla base dei dati già trasmessi dalla Regione.

Si evidenzia al riguardo che per il periodo 2019-2024 dovrebbero essere riconosciuti alla Toscana oltre 600 milioni a titolo di payback sui dispositivi, da ripartire per quota tra le aziende sanitarie, con un considerevole beneficio.

Ciò detto, si riscontra che l'Azienda nel 2024 non ha conseguito l'obiettivo previsto nelle linee guida per il bilancio economico di previsione (-5% rispetto al valore rilevato nel Conto economico del IV trimestre 2023).

2.2. In risposta alla richiesta di chiarimenti formulata in sede istruttoria, la Regione, ammette che gli obiettivi economici assegnati alle aziende sanitarie con le linee guida, pur essendo finalizzati a consentire la predisposizione di bilanci in pareggio, si rivelano spesso irrealizzabili, mentre obiettivi maggiormente realistici, specialmente in materia di contenimento della spesa farmaceutica, vengono definiti, e talvolta rimodulati, nel corso degli incontri periodici di monitoraggio con le stesse aziende, i cui esiti rimangono tuttavia confinati in verbali riservati senza essere trasposti in atti ufficiali.

L'Azienda precisa al riguardo che la Regione, con nota del novembre 2024, ha autorizzato per l'intera Area Vasta Sud Est un incremento della spesa pari a 24,6 milioni per gli acquisti diretti e a 2,6 milioni per la spesa convenzionata rispetto ai corrispondenti valori del 2023, sulla base dell'andamento dei costi rilevato nel Conto economico al terzo trimestre.

Conseguentemente, il budget per gli acquisti diretti dell'Azienda AOU senese è stato rideterminato, con un aumento di 3,3 milioni che è stato rispettato.

Nella memoria trasmessa per le controdeduzioni, la stessa Azienda elenca i principali strumenti adottati per il controllo dei costi dei beni e illustra i motivi che ne hanno determinato gli incrementi nel periodo 2018-2024.

Evidenzia quindi che i costi per l'acquisto dei famaci sostenuti nel 2024, nonostante l'incremento di 2,7 milioni, rientrano nel limite rideterminato dalla Regione con nota del 7 novembre 2025, precisando le ragioni cliniche e logistiche delle variazioni per ogni categoria di farmaco e le misure organizzative che ne hanno comunque contenuto la crescita.

Allo stesso modo sono elencate le misure che hanno invece consentito la riduzione dei costi per l'acquisto dei dispositivi medici che, sarebbe risultata superiore se non fosse considerevolmente aumentato, rispetto al precedente anno 2023, il numero di impianti di VAD (Dispositivi di assistenza ventricolare) che in Regione sono effettuati dall'AOU Senese.

Conclude quindi l'Azienda che la somma algebrica degli aumenti dei maggiori costi dei farmaci e dei minori costi dei dispositivi, considerando anche le sterilizzazioni consentite dalla Regione, avrebbe garantito (con un aumento di 1,54 milioni), l'obiettivo di risparmio complessivo (farmaci e dispositivi) originariamente assegnato con il verbale 1/2024.

2.3. La Sezione, preso atto di quanto rappresentato, rileva che i costi per l'acquisto dei farmaci e dei dispositivi medici continuano a registrare forti incrementi che concorrono in maniera decisiva a determinare le perdite di esercizio senza che gli interventi adottati si rivelino sufficienti a garantire il contenimento nella misura richiesta dalla Regione nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione.

Si ricorda al riguardo che 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.

Questa Sezione ha più volte evidenziato le oggettive difficoltà della Regione nel fissare degli obiettivi effettivamente realizzabili per le aziende, senza pregiudicare l'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 attestano i rapporti annuali sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti.

In questo senso si deve prendere atto che non è possibile pretendere dalle aziende una riduzione dei costi finalizzata esclusivamente al conseguimento dell'equilibrio economico in carenza di un adeguato incremento dei ricavi, come confermato dal fatto che gli obiettivi fissati con le linee guida, per ammissione della stessa Regione, risultano quasi sempre irrealistici.

Occorre infatti considerare che una componente della spesa è strutturalmente incomprimibile, essendo connessa all'obbligo delle aziende di garantire prestazioni sanitarie che richiedono farmaci e dispositivi i cui prezzi restano inevitabilmente soggetti alle dinamiche di mercato.

Ciò non esclude, tuttavia, che la predeterminazione di specifici tetti di spesa rimanga uno strumento essenziale per promuovere la razionalizzazione degli approvvigionamenti, soprattutto in un contesto in cui i ricavi da finanziamento ordinario non sono sufficienti a sostenere l'aumento dei costi di produzione.

Tali obiettivi devono pertanto essere determinati sulla base di una programmazione realistica dei costi, che consideri anche la prevedibile evoluzione di un mercato, caratterizzato sia dall'ampliamento dell'offerta di prodotti innovativi, sia dall'incremento della domanda legato ai crescenti bisogni di cura della popolazione, oltre che dagli effetti della ripresa dell'inflazione.

La definizione degli stessi deve poi avvenire mediante atti formali, accessibili agli organi di controllo, con l'indicazione dei criteri adottati e senza subire rimodulazioni a fine esercizio che di fatto li riducano a meri rilevatori a posteriori della spesa effettivamente sostenuta.

Si richiede infine che le aziende predispongano un sistema di rilevazione e controllo dei costi atto a verificare l'impiego appropriato delle risorse destinate agli acquisti e a quantificare i risparmi conseguiti per effetto delle misure adottate, depurati dagli incrementi ascrivibili a fattori non controllabili.

La Sezione raccomanda alla Regione di provvedere nel senso indicato e prende atto delle misure adottate dall'Azienda, riservandosi eventuali approfondimenti sugli esiti delle stesse in termini di razionalizzazione effettiva dei costi.

3. I costi per il personale.

- ***Incremento dei costi per il personale con effetti negativi sull'equilibrio economico.***

3.1. Contribuisce in misura rilevante allo squilibrio economico dell'Azienda anche la crescita dei costi del personale.

Secondo i dati riportati nel CE nel 2024 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 174.617.282.

L'andamento storico riportato nella seguente tabella evidenzia che, dopo il forte incremento registrato nel 2020 e nel 2021, i costi hanno continuato ad aumentare anche negli esercizi successivi, in misura più moderata nel 2022 e nel 2023 e, più consistente nel 2024, dove hanno inciso anche i maggiori oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi.

	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Costo personale dipendente	127.478.068	136.688.835	140.830.813	140.363.055	143.668.395	146.373.825
Saldo personale in comando	96.447	118.758	53.375	-137.452	-192.091	-96.296
Costo personale altre forme contrattuali	13.751.861	15.256.629	14.627.152	16.699.464	15.042.574	18.084.535
IRAP dipendenti e assimilati	8.171.711	8.675.295	9.177.408	9.670.869	9.556.288	10.255.218
Costo totale del personale	**149.498.087**	**160.739.517**	**164.688.748**	**166.595.936**	**168.075.166**	**174.617.282**

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 riordino basato essenzialmente sulla gestione del turn-over.

3.2. In sede di controdeduzioni l'Azienda fornisce un prospetto riassuntivo degli obiettivi fissati nel piano di rientro concordato con la Regione e dei risultati conseguiti per anno, richiesto nella relazione di deferimento che ne conferma il rispetto in

considerazione dei costi sostenuti al netto delle sterilizzazioni operate in riferimento a determinate categorie di dipendenti o di tipologie di costi.

3.3. La Sezione rileva l'elevato ammontare dei costi per il personale sostenuti dall'Azienda, in costante crescita dal 2020 e con un ulteriore incremento rispetto al valore del 2023, quantunque condizionato dai maggiori oneri per il rinnovo dei contratti collettivi.

L'andamento di questi costi incide negativamente sul mantenimento dell'equilibrio economico della gestione e impone di richiamare l'attenzione dell'Azienda sulla persistente sostenibilità degli stessi dopo le assunzioni a tempo indeterminato effettuate con la disponibilità di risorse straordinarie nel periodo della pandemia, indipendentemente dal rispetto dei limiti di spesa stabiliti dalla legge o concordati con la Regione.

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

Al riguardo la Sezione prende atto di quanto dichiarato in sede di controdeduzioni sugli obiettivi conseguiti in esecuzione del piano di razionalizzazione concordato con l'Azienda.

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) permangono costanti anche nel 2024 su un valore di 7.666.622, a fronte della mancata assunzione di nuovo debito.

L'incidenza del costo del debito sulle entrate proprie si conferma superiore al limite del 15 per cento, soglia fissata 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 2024.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Costo servizio del debito	7.666.622	7.666.622	7.666.622	7.666.622	7.666.622	7.666.662	7.666.662
Incidenza entrate proprie	15,46	15,04	12,79	13,32	13,47	18,30	15,97

4.2. In sede di controdeduzioni, l'azienda, dopo aver precisato che l'individuazione delle entrate proprie per il calcolo del limite di legge è stato effettuato sulla base della deliberazione di giunta 206/2016, riferisce che dal 2020 non sono stati contratti nuovi mutui in attesa che l'estinzione di quelli in essere sgravi il bilancio dei relativi oneri.

4.3. La Sezione accerta il persistente ed elevato livello dell'indebitamento a carico dell'Azienda, con oneri superiori al limite del 15 per cento sulle entrate proprie previsto dall'art. 2, comma 2-sexies, del d.lgs n. 502/1992.

Nonostante il valore degli oneri sia identico a quello del precedente esercizio, diminuisce l'incidenza sulle entrate proprie aumentate da 41.892.560 del 2023 a 47.997.013 del 2024 (+14,6%).

Si evidenzia al riguardo che, ai fini della determinazione delle entrate proprie – e, conseguentemente, del calcolo dell'indice di indebitamento – sono state incluse anche componenti di ricavo riferite a prestazioni erogate in favore di soggetti pubblici e privati extraregionali. Tali proventi, in quanto strutturalmente correlati a corrispondenti componenti di costo, determinano un effetto espansivo meramente nominale sull'indicatore, incidendo in modo distorsivo sulla sua capacità rappresentativa e fornendo una misura non pienamente aderente all'effettivo livello di indebitamento dell'ente in rapporto alla reale capacità di sostenibilità finanziaria.

Ne deriva che l'indice così determinato rischia di sovrastimare le capacità di autofinanziamento, compromettendo l'attendibilità della valutazione circa la compatibilità del debito con gli equilibri economico-finanziari complessivi.

Si osserva in ogni caso che, indipendentemente dal rispetto del limite di legge, l'Azienda continua a sostenere elevati costi di indebitamento che contribuiscono in maniera non indifferente allo squilibrio della gestione tutt'ora in atto.

L'Azienda, a partire dal 2016, è stata autorizzata dalla Regione ad assumere mutui di consistente importo per finanziare spese di investimento senza che tuttavia sia stata mai effettuata una reale verifica della perdurante sostenibilità dei relativi oneri.

Come ripetutamente sottolineato da questa Sezione, tale verifica non può limitarsi al riscontro di un residuo margine di indebitamento rispetto al limite di legge, inevitabilmente condizionato dall'incerto andamento delle entrate proprie.

Essa richiederebbe, invece, di accertare la coerenza dei mutui da contrarre con il piano degli investimenti e delle relative fonti di copertura che ne dovrebbe garantire la compatibilità con il mantenimento dell'equilibrio economico della gestione a breve e medio termine.

Si deve rilevare al riguardo che il piano pluriennale degli investimenti che l'Azienda allega al bilancio economico di previsione presenta, come si dirà meglio in seguito, una programmazione delle spese e dei mezzi di finanziamento incompleta e approssimativa che rende scarsamente attendibile tale valutazione.

5. Il piano degli investimenti.

- ***Mancata indicazione integrale delle fonti di copertura degli investimenti programmati.***

5.1. Il piano degli investimenti dell'Azienda allegato al bilancio economico di previsione 2024-2026 e redatto sulla base delle indicazioni contenute nelle linee guida regionali presenta diversi profili di criticità che ne compromettono la funzione programmatoria, con inevitabili rischi per la sostenibilità dei relativi costi con le fonti di finanziamento indicate.

Il prospetto analitico riporta investimenti autorizzati per un totale di 204.953.710, di cui 31.489.136 già realizzati al 31 dicembre 2023 e 173.464.574 da realizzare nei successivi esercizi di cui sono indicate coperture, suddivise tra le varie fonti (contributi statali, contributi regionali e risorse aziendali), per complessivi 142.760.281, con 30.704.293 che costituiscono il fabbisogno da coprire dal 2025 (come confermato in sede istruttoria a correzione del dato errato indicato nella colonna finale).

Il prospetto sintetico che rappresenta gli investimenti programmati per il periodo 2024-2026 riduce tale fabbisogno non coperto "parziale" a 18.505.980 su un totale di 121.658.362.

Si tratta in ogni caso di un difetto di copertura di investimenti già avviati che, benché relativi ad annualità successive al 2024, evidenzia le difficoltà dell'Azienda nel programmare gli interventi in funzione delle risorse disponibili, differendo a esercizi futuri l'individuazione delle specifiche coperture.

Peraltro, il Piano riporta un prospetto finale con l'indicazione di ulteriori investimenti per 92.985.870 ritenuti indispensabili per la funzionalità aziendale espressamente indicati come "fabbisogno interamente privo di copertura finanziaria".

5.2. Nella memoria trasmessa l'Azienda riferisce che il piano allegato al bilancio economico di previsione è stato redatto secondo le linee guida impartite dalla Regione che prevedono, tra l'altro, l'inserimento del prospetto relativo al fabbisogno di investimenti interamente privo di copertura in ordine ai quali sono in corso interlocuzioni con la stessa Regione al fine di stabilire priorità di intervento in base alle risorse disponibili.

Si precisa quindi che lo stesso piano risulta redatto in coerenza con il Master Plan aziendale e con il Protocollo d'Intesa sottoscritto con la Regione per intercettare le risorse necessarie alla riqualificazione dell'AOU senese che già inoltre, comunque, programma la sostituzione delle apparecchiature obsolete attraverso gare Consip/Estar, avvalendosi di una procedura interna attiva dal 2021.

5.3. La Sezione accerta la mancata indicazione integrale delle fonti di copertura degli investimenti programmati.

Anche ammettendo che il Piano non abbia natura autorizzatoria delle spese previste, non si può condividere l'affermazione, resa dalla Regione in sede istruttoria e ripresa dall'Azienda, secondo cui la sua funzione si ridurrebbe, almeno per la parte priva di copertura, a mero promemoria dei fabbisogni manifestati dalle aziende sanitarie verso la Regione e gli altri potenziali finanziatori istituzionali.

L'art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011, stabilisce infatti che il bilancio economico di previsione degli enti del SSN sia corredato da un piano degli investimenti da effettuare nel triennio con le relative modalità di finanziamento.

Il Piano costituisce dunque uno strumento indispensabile per garantire la sostenibilità degli investimenti nel quadro della programmazione economica e patrimoniale dell'Azienda nel periodo coperto dal bilancio di previsione pluriennale.

Anche se privo di funzione autorizzatoria, dunque, esso mantiene intatta la propria natura programmatoria che ne richiede la completa indicazione dei mezzi di copertura degli investimenti già autorizzati almeno per il periodo compreso dal bilancio pluriennale di previsione, del quale rappresenta una sezione dedicata che deve rispettare la coerenza con l'equilibrio economico-patrimoniale in esso definito.

L'indicazione nel Piano di interventi parzialmente o totalmente privi di copertura finanziaria tradisce piuttosto una condizione di estrema difficoltà dell'Azienda, così di come tutto il SSR, nella gestione delle spese di investimento.

La Regione ha infatti sviluppato nel corso degli anni un programma di investimenti nella sanità particolarmente vasto e ambizioso (costruzione di nuove strutture ospedaliere e ampliamento di quelle esistenti), ricorrendo a molteplici fonti di finanziamento che continuano tuttavia a generare ingenti oneri a carico del bilancio delle singole aziende, e contribuiscono, come già accennato, ad aggravarne lo squilibrio economico.

Si ricorda al riguardo che l'attuale sistema di finanziamento degli enti del Servizio sanitario nazionale, prevede che le risorse correnti derivanti dalla ripartizione del Fondo sanitario siano destinate alla copertura delle spese correnti direttamente funzionali all'erogazioni dei LEA, mentre la copertura delle spese di investimento sia preferibilmente affidata a specifiche risorse di provenienza statale o regionale. I beni acquisiti tramite contributi per gli investimenti beneficiano, infatti, del regime contabile della cosiddetta sterilizzazione degli ammortamenti, che consente di evitare l'imputazione integrale del costo nell'esercizio, richiesta invece per i beni acquisiti con contributi correnti.

Limiti particolarmente stringenti sono previsti anche per l'indebitamento che gli enti sanitari possono assumere solo previa autorizzazione regionale e, come detto in precedenza, con oneri non superiori al 15 per cento delle entrate proprie.

In tale contesto, a decorrere dal 2016, la Regione ha progressivamente ridotto il finanziamento diretto degli investimenti delle aziende sanitarie, in precedenza sostenuto anche mediante il ricorso al debito autorizzato e non contratto (DANC) (debito autorizzato e non contratto), autorizzando contestualmente le medesime aziende a contrarre mutui a proprio carico, per importi prossimi ai limiti normativamente previsti.

Si evidenzia al riguardo che il livello di indebitamento del SSR toscano risulta di gran lunga il più elevato dell'intero panorama nazionale.

Le aziende, del resto, hanno continuato a destinare a spese di investimento anche parte delle risorse correnti, contando sul fatto che queste sarebbero state sostituite, a consuntivo, dai contributi per investimenti erogati dalla Regione, così da evitare l'onere dell'ammortamento integrale.

La Regione, infatti, dal 2019 ha ripreso a finanziare gli investimenti delle aziende sanitarie attraverso la contrazione di mutui in proprio, imputandone tuttavia illegittimamente gli oneri al perimetro sanitario e ponendoli a carico del Fondo sanitario. Tale prassi è venuta meno soltanto a seguito delle censure formulate dalla Sezione nei giudizi di parificazione dei rendiconti degli esercizi 2022 e 2023, comportando la necessità di sostenere gli oneri dei mutui con risorse del bilancio ordinario.

Attualmente quindi sia le aziende, costantemente in perdita e con un indebitamento prossimo ai limiti di legge, sia la stessa Regione, che non ha più la possibilità di scaricare sul fondo sanitario gli oneri dell'indebitamento, dispongono di ridottissimi margini per finanziare le spese di investimento, e in particolare quelle connesse al rinnovo dei macchinari e alle manutenzioni degli immobili, che presentano un carattere pressoché ricorrente e di cui il Piano allegato al bilancio di previsione attesta la necessità, pur non potendone indicare i mezzi di copertura.

Tale situazione appare riconducibile, in parte, alla configurazione del sistema sanitario regionale, connotato da una prevalente presenza di soggetti pubblici, ma anche alle scelte di politica degli investimenti, orientate in misura significativa verso interventi di sostituzione e ricostruzione piuttosto che di conservazione del patrimonio esistente, non sempre accompagnate da un'adeguata valutazione della sostenibilità finanziaria complessiva, anche alla luce dei maggiori oneri conseguenti in termini di dotazioni.

Alla luce di quanto esposto, si rinnova l'invito alla Regione a una revisione della politica degli investimenti, da attuarsi mediante una più rigorosa selezione degli interventi, privilegiando quelli strettamente indispensabili ai fini dell'erogazione dei LEA e assicurandone il finanziamento attraverso un utilizzo più efficiente delle risorse disponibili.

6. Gestione del rischio sanitario.

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

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

Il sistema prevedeva, in particolare, la "centralizzazione" delle risorse necessarie a sostenere i costi dei sinistri che, anziché essere accantonate nei bilanci delle singole

aziende, venivano 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, avrebbero dovuto 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 stata 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 è stato gestito di regola "per cassa" in relazione ai costi sostenuti dalle aziende in ogni esercizio, con un utilizzo solo eventuale del Fondo.

Il Fondo accantonato nello Stato patrimoniale della stessa GSA è sempre risultato, infatti, del tutto incongruo rispetto alla reale dimensione del rischio sanitario a carico delle aziende.

A partire dal 2024 la Regione ha ritenuto di avviare un percorso 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).

A tal fine le aziende sono state invitate a riprendere gli accantonamenti al fondo per la copertura diretta dei rischi registrato dai rispettivi stati patrimoniali per circa 23 milioni complessivi. Contestualmente il fondo già accantonato presso la GSA è stato elevato a 47,35 milioni, con l'intento dichiarato in Nota integrativa di portare l'accantonamento consolidato a 150 milioni complessivi entro il 2026.

In attesa del completamento della riforma anche per il 2024, la gestione del rischio sanitario è stata gestita con il medesimo metodo senza l'utilizzo dei fondi.

A fronte di oneri per 7.280.443 sostenuti nel 2024 per il risarcimento dei danni, iscritti tra le sopravvenienze passive della parte straordinaria del Conto economico, all'AOU Senese sono stati assegnati proventi per il medesimo importo parimenti iscritti tra le sopravvenienze attive della parte straordinaria del Conto economico. Non si riscontra pertanto il disallineamento tra gestione ordinaria e gestione straordinaria rilevato nei passati esercizi, quando le coperture derivanti dalla ripartizione del FSR di competenza erano iscritte tra i ricavi ordinari.

La parte accantonata dall'Azienda nel Fondo per la gestione diretta dei rischi alla chiusura dell'esercizio 2024 risulta pari a 800.000 e, anche considerando la quota del Fondo accantonata nel bilancio della GSA, appare ancora decisamente incongrua rispetto ad un rischio di risarcimento stimato per 28.696.159.

6.2. L'Azienda riferisce al riguardo che, in attesa della conferma del sistema di gestione del rischio da adottare, l'accantonamento al Fondo è avvenuto in attuazione di puntuali indicazioni ricevute dalla Regione

6.3. La Sezione, alla luce della predetta analisi, rileva che allo stato attuale sia il Fondo iscritto nel bilancio dell'Azienda, sia il Fondo iscritto nel bilancio della GSA, nonostante i nuovi e maggiori accantonamenti disposti nell'esercizio, risultano ancora incongrui rispetto alla reale dimensione del rischio sanitario a carico dell'Azienda e dell'intero SSR.

La Sezione, riconosciuta la corretta contabilizzazione dei ricavi e dei costi della gestione dei sinistri nella parte straordinaria del Conto economico, prende atto della riforma avviata dalla Regione per dare attuazione ad un sistema nuovo di assicurazione in esecuzione del regolamento attuativo della legge n. 24/2017 (D.M. 15 dicembre 2023 n. 232) recentemente emanato, riservandosi 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.

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 2024 dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 747 del 1° luglio 2025, con un ritardo di 62 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 delibera di giunta n. 1299 del 11 agosto 2025, con 72 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 2018-2024 con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Adozione Azienda	05/12/19	26/02/21	07/02/22	29/09/22	29/06/23	03/07/24	01/07/25
Termine	30/04/19	**30/06/20**	**30/06/21**	**31/05/22**	30/04/23	30/04/24	30/04/25
Ritardo gg	219	241	222	121	60	64	62

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Approvazione Regione	27/07/20	26/04/21	18/07/22	26/04/23	04/12/23	21/10/24	11/08/25
Termine	31/05/19	**31/07/20**	**31/07/21**	**15/07/22**	31/05/23	31/05/24	31/05/25
Ritardo gg.	423	269	352	285	187	143	72

7.1.2. Il bilancio economico di previsione 2024 (e pluriennale 2024-2026) dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 276 del 13 marzo 2024 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1212 del 28 ottobre 2024, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 15 novembre e al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento (art. 32, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, commi 1 e 2, della legge regionale n. 40/2005).
Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di previsione nel periodo 2018-2024 con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Adozione Azienda	16/03/18	04/01/19	03/03/20	03/05/21	25/03/22	31/05/23	13/03/24
Termine	15/11/17	15/11/18	15/11/18	15/11/20	15/11/21	15/11/22	15/11/23
Ritardo gg	121	50	109	169	130	197	119

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Approvazione Regione	29/05/18	15/07/19	21/12/20	02/08/21	21/11/22	06/11/23	28/10/24
Termine	31/12/17	31/12/18	31/12/19	31/12/20	31/12/21	31/12/22	31/12/23
Ritardo gg.	149	196	356	214	325	310	302

7.2. L'Azienda conferma il proprio impegno a ridurre ulteriormente i tempi di adozione dei bilanci, compatibilmente con i tempi tecnici che necessitano per completarne l'elaborazione dopo l'emanazione dei provvedimenti regionali propedeutici alle operazioni contabili di chiusura del bilancio di esercizio e di redazione del bilancio di previsione.
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.
I tempi di adozione del 2024 hanno confermato i notevoli miglioramenti realizzati nel 2022 e nel 2023, risultando inferiori ai rilevanti ritardi realizzati in passato.
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 2024, 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 Senese** che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale:

- la perdita di 18.249.836 registrata alla chiusura dell'esercizio 2024, a conferma di una condizione di squilibrio economico condizionata, in particolare, dal costante incremento dei costi per l'acquisto dei farmaci e dei dispositivi medici e dei costi per la remunerazione del personale;
- l'elevato ammontare dei costi dell'indebitamento, superiori al limite del 15 per cento sulle entrate proprie previsto dall'art. 2, comma 2-sexies, del d.lgs n. 502/1992;
- la mancata indicazione integrale delle fonti di copertura degli interventi previsti nel Piano degli investimenti;
- 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 di eventuali risorse aggiuntive rese disponibili dalla Regione;
- verificare l'appropriatezza dei dispositivi medici utilizzati e dei farmaci prescritti, consentendone l'impiego razionale e il contenimento dei costi;
- proseguire le azioni di razionalizzazione del personale in accordo con gli obiettivi concordati con la Regione;
- verificare la sostenibilità dei costi di indebitamento nei limiti assicurati dalle fonti ordinarie di finanziamento dell'Azienda;
- individuare le fonti di copertura degli investimenti programmati in coerenza con le previsioni del bilancio economico di previsione pluriennale;
- 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;
- fissare gli obiettivi di contenimento dei costi delle aziende ed eventuali rimodulazione degli stessi con provvedimenti ufficiali da rendere disponibili agli organi di controllo;
- verificare preventivamente la sostenibilità dei mutui o delle altre forme di finanziamento autorizzate alle aziende nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario;
- verificare la sostenibilità economica dei piani degli investimenti predisposti dalle aziende nel quadro della programmazione pluriennale e in considerazione delle fonti di finanziamento disponibili;

- 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;
- 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 Senese, 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 16 aprile 2026.

Il magistrato relatore
Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 13 maggio 2026
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)