



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	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza pubblica del 13 febbraio 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 **USL Toscana Nord Ovest** 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 USL Toscana Nord Ovest** 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 13 febbraio 2025.

L'Azienda, con la nota n. 36066 del 4 febbraio 2025, ha fatto pervenire una memoria con ulteriori chiarimenti e precisazioni sui rilievi contestati.

Sono presenti in adunanza in rappresentanza dell'Azienda, il dott. Gabriele Morotti, Direttore Amministrativo e il dott. Ciro Cecconi, Direttore U.O.C. monitoraggio CE e bilanci;

In rappresentanza dell'Amministrazione regionale è presente il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore Contabilità, controllo e investimenti della Direzione Generale

Diritti cittadinanza 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 2023.

Prima di procedere all'esposizione delle principali irregolarità emerse dal bilancio di esercizio del 2023 dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest si ritiene opportuno premettere una descrizione dell'andamento della gestione nel periodo 2019-2023 attraverso una breve analisi del Conto economico e dello Stato patrimoniale che consenta di valutarne gli effetti sul mantenimento dell'equilibrio economico e dell'equilibrio finanziario-patrimoniale dopo l'impatto della pandemia.

1. Analisi del Conto economico.

I ricavi totali della gestione caratteristica del 2023 raggiungono i 2.715,32 milioni, con un lieve incremento (+0,6%) sul valore del 2022. Il valore supera di 156,38 milioni quello del 2019 (+6,1%).

I contributi in conto esercizio derivanti dalla ripartizione del Fondo sanitario indistinto, passati dai 2.337,96 milioni del 2022 ai 2.377,53 milioni del 2023, segnano una crescita di 39,57 milioni (+1,7%) che compensa la diminuzione di 4,50 milioni (-5,6%) dei contributi da Fondo sanitario vincolato e di 19,92 milioni (-31,5%) dei contributi "extrafondo" che negli anni passati comprendevano i c.d. fondi Covid ed altre risorse straordinarie assegnate alle aziende.

Dopo la continua e progressiva riduzione registrata nei precedenti esercizi, tornano ad aumentare nel 2023 anche i ricavi da prestazioni sanitarie (+3,6%).

Oltre ai ricavi da mobilità sanitaria attiva intraregionale che si attestano a 24,73 milioni (+4,1%) e sono rimaste su valori simili anche negli anni della pandemia, gli aumenti hanno interessato, sia pure in misura minore, anche i ricavi da mobilità attiva extraregionale che, con 21,07 milioni, realizzano un lieve incremento sul dato del 2022 (+2,3%), risultando tuttavia più che dimezzati rispetto al valore del 2019 (-54,2%).

In aumento sono anche i ricavi da prestazioni erogate in regime di intramoenia, pari a 20,05 milioni (+1,4%), che si riportano a valori prossimi a quelli del 2019, a conferma

del progressivo ripristino dei volumi dell'attività libero professionale all'interno dell'Azienda.

I "ricavi da partecipazione dei privati alla spesa delle prestazioni (ticket)" si assestano nel 2023 a 29,08 milioni, con un incremento (+9,6%) che li riporta a valori prossimi a quelli precedenti la pandemia. Si devono considerare al riguardo anche gli effetti dell'abolizione di talune tipologie di ticket disposto dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1134/2020.

Dai "concorsi recuperi e rimborsi" sono derivati nel 2023 ricavi per 50,87 milioni che poco si discostano da quelli del precedente esercizio.

I maggiori introiti derivanti dal payback sui prodotti farmaceutici, passati da 13 milioni a 30,30 milioni (+133,1%) compensano infatti l'azzeramento dei ricavi dal payback sui dispositivi medici iscritti nel 2022 per 17,51 milioni.

A fronte del contenzioso in atto tra le aziende sanitarie e le imprese fornitrice 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 costi totali della gestione caratteristica (comprensivi di IRAP sul personale dipendente) sono pari a 2.773,08 milioni nel 2023, con un incremento di 32,57 milioni sul dato del 2022 (+1,2%) e di 241,45 milioni (+9,5%) su quello del 2019.

Continua, in particolare, la progressiva crescita di costi per l'acquisto dei beni sanitari, passati da 429,65 milioni del 2022 a 449,28 milioni del 2023 (+4,6%), valore che supera di 65,72 milioni (+17,1%) quello del 2019.

In lieve aumento sono anche i costi per l'acquisto dei servizi sanitari, attestati nel 2023 a 1.160,82 milioni (+1,49%), mentre si registra una sensibile riduzione dei costi per l'acquisto dei servizi non sanitari scesi a 135,54 milioni nel 2023 (-13%).

Nonostante risultino quasi raddoppiati infatti i costi per il riscaldamento, con un rincaro di 1,39 milioni (+86,5%), subiscono invece un forte calo i costi per le utenze elettriche che, dopo l'impennata registrata nel 2022, dove erano arrivati a 29,45 milioni, si riportano nel 2023 a 16,96 milioni (-40,4%), valore inferiore a quello del 2019 (-2%).

I costi per l'acquisto dei beni e dei servizi sopra descritti risentono anche degli oneri sostenuti dall'Azienda per la mobilità passiva.

In particolare, i costi per la mobilità passiva intraregionale del 2023, corrispondenti prevalentemente alle remunerazioni per le prestazioni fornite dalle aziende ospedaliere, sono pari 378,99 milioni.

Di 63,28 milioni (+19,7%) sono invece i costi per la mobilità passiva extraregionale che, in ragione dei corrispettivi ricavi, registra un saldo negativo di 42,21 milioni, maggiore di quello del precedente esercizio di oltre un quarto.

Dopo la lieve riduzione realizzata nel 2022, che era seguita al considerevole incremento registrato nel 2020 e nel 2021 per effetto delle assunzioni straordinarie a contrasto della pandemia, tornano in crescita nel 2023 i costi per il personale dipendente (al netto di IRAP) che segnano 745,02 milioni (+0,9%). L'importo supera di 53,41 milioni (+7,7%) quello del 2019 precedente all'avvio del periodo della crisi sanitaria.

Per effetto delle dinamiche sopra descritte il risultato della gestione caratteristica (comprensiva di IRAP sul personale), registra un disavanzo di 57,76 milioni che peggiora notevolmente quello già negativo del 2022 pari a 40,66 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 clinico.

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 invece è ricompresa 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 16,86 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 dinamiche la gestione caratteristica denota una situazione di reiterato squilibrio dove i ricavi non sono in grado di contenere gli incrementi dei costi di produzione, buona parte dei quali avente carattere strutturale. Strutturali sono anche 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 decuplicati nell'esercizio, determinano il saldo negativo della gestione finanziaria per 10,56 milioni, in considerevole aumento su quella del 2022 (+32,4%).

Particolarmente elevato risulta invece il saldo positivo della gestione straordinaria che vale 35,73 milioni contro il valore negativo di 5,23 milioni del 2022. Si riscontra al riguardo un significativo incremento delle sopravvenienze attive e, in particolare della voce "Altre sopravvenienze attive verso terzi" passate da 3,86 milioni del 2022 a 22,37 milioni del 2023.

Considerato anche l'importo di imposte e tasse (al netto dell'IRAP sul personale già compresa nei costi di produzione) il risultato di esercizio registra una perdita di 35,20 milioni che, sia pure migliore di quella del 2022, dimostra la persistente condizione di squilibrio di bilancio dell'Azienda.

Conto economico 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	
Contributi in conto esercizio	2.296.533.721	2.377.792.224	2.462.583.242	2.481.629.869	2.496.710.645
per quota FSR indistinto	2.187.544.564	2.253.643.236	2.311.860.332	2.337.959.817	2.377.526.918
per quota FSR vincolato	88.721.980	63.646.191	82.511.635	80.316.195	75.820.314
contributi c/esercizio extrafondo	20.211.177	98.601.385	68.086.224	63.202.992	43.286.333
contributi in c/esercizio per ricerca	0	555.299	25.000	115.663	22.080
contributi in c/esercizio da privati	56.000	40.800	100.050	35.202	55.000
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	-4.575.602	-2.242.575	-693.348	-787.843	-2.054.472
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	6.698.497	3.988.061	23.293.853	12.640.730	11.696.114
Ricavi per prestazioni sanitarie	119.617.826	85.529.732	84.200.045	78.080.862	80.900.041
di cui Mobilità intraregionale	27.307.732	21.392.077	23.633.429	23.754.338	24.727.765
Mobilità extraregionale	46.052.591	35.722.151	27.670.887	20.589.595	21.070.679
erogate in regime di intramoenia	21.771.446	15.773.656	19.336.190	19.768.994	20.045.491
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	68.441.482	19.096.842	23.113.418	26.537.629	29.079.791
Concorsi recuperi rimborsi	30.892.897	63.757.899	60.889.121	51.043.413	50.873.324
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	31.047.557	30.197.555	31.429.640	33.172.565	35.677.596
Altri ricavi e proventi	10.282.871	21.144.258	21.943.800	17.532.584	12.435.189
TOTALE VALORE PRODUZIONE	2.558.939.249	2.599.263.996	2.706.759.771	2.699.849.810	2.715.318.230
Acquisti di beni	388.364.755	439.437.659	422.123.177	434.206.968	453.845.508
sanitari	383.563.343	433.014.210	416.327.079	429.645.003	449.282.213
non sanitari	4.801.412	6.423.449	5.796.098	4.561.966	4.563.296
Acquisto di servizi	1.206.800.522	1.174.491.963	1.251.696.918	1.298.677.341	1.298.916.321
sanitari	1.111.060.272	1.078.660.767	1.117.357.874	1.139.188.618	1.160.821.447
non sanitari	95.740.250	95.831.196	128.622.924	159.488.723	138.094.874
di cui riscaldamento	3.207.146	431.295	861.908	1.610.852	3.003.606
di cui elettricità	17.314.119	11.331.181	9.173.091	28.450.359	16.961.235
Manutenzione e riparazione	43.307.100	53.078.257	55.048.419	67.579.004	62.312.726
Godimento di beni di terzi	49.378.989	51.443.799	21.457.388	23.728.124	24.921.055
Costo del personale	691.614.075	721.449.046	746.139.117	738.226.405	745.023.306
IRAP Personale	43.393.489	48.195.729	49.886.822	51.925.256	51.019.138
Accantonamenti dell'esercizio	60.667.225	59.783.236	62.946.575	63.815.319	63.086.117
Oneri diversi della gestione	31.029.116	50.467.393	57.132.146	15.499.757	15.881.087
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti	1.248.982	308.785	396.340	1.903.889	-
Variazione delle rimanenze	-211.988	-9.355.087	9.174.017	2.727.810	-1.203.580
Ammortamenti	16.034.952	50.467.393	57.132.145	42.220.117	56.988.398
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	2.531.627.217	2.604.158.138	2.693.041.849	2.740.509.991	2.773.077.944
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	27.312.032	-4.894.142	13.717.921	-40.660.181	-57.759.314
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	-6.736.704	-5.631.905	-9.350.776	-7.976.429	-10.563.169
RETTIFICHE ATTIVITA' FINANZIARIE		-971			
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	-18.389.327	-18.021.891	-2.596.020	-5.230.632	35.727.725
TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)	2.753.524	2.694.907	2.979.330	2.482.451	2.602.010
UTILE (PERDITA)	-567.523	-31.243.816	-1.208.205	-56.349.692	-35.197.168

2. Analisi dello Stato patrimoniale.

L'attivo circolante, che esprime le risorse a disposizione dell'Azienda per far fronte alle obbligazioni a breve termine, si attesta a 1.067,58 milioni, in sensibile crescita rispetto al valore del precedente esercizio (4,6%).

Particolarmente significativo è l'incremento registrato dalle disponibilità liquide, passate da 8,69 milioni nel 2022 a 94,02 milioni nel 2023, con la giacenza presso l'Istituto tesoriere 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 563,66 milioni (-17,7%), contribuendo al sensibile calo dei crediti totali, passati da 976,36 milioni a 936,41 milioni (-4,1%).

Questa ha inoltre consentito, sul lato passivo, il quasi azzeramento dei debiti verso il Tesoriere per le somme anticipate e la diminuzione dei debiti verso i fornitori, portati a 238,55 milioni (-16%).

In aumentano risultano i debiti verso la Regione per quote di mobilità passiva mentre restano particolarmente elevati, nonostante la riduzione subita nell'esercizio, i debiti per mutui pari a 94,12 milioni, di cui 20,66 con scadenza entro i 12 mesi.

Per effetto di queste dinamiche i debiti totali dell'Azienda si riducono nel 2023 a 1.091,42 milioni (-10%).

I dati sopra riferiti dimostrano la persistenza di uno squilibrio finanziario dell'Azienda solo in parte attenuato nell'esercizio in esame per effetto della maggiore disponibilità di cassa conseguente ai descritti trasferimenti regionali.

I fondi per rischi ed oneri, a garanzia di debiti o altre passività a carico dell'Azienda certe o probabili, ma di ammontare indeterminato ancora indeterminato, presentano nel 2023 una dotazione finale di 145,47 milioni (+47,6%) risultante dalla combinazione dei nuovi accantonamenti, pari a 61,12 milioni, e degli utilizzi, pari a 19,90 milioni, effettuati nel corso dell'esercizio.

Tra i fondi per gli oneri, a 66,10 milioni ammonta il Fondo per i rinnovi contrattuali del personale dipendente che, a fronte di nessun utilizzo, registra un accantonamento di 22,69 milioni.

Decisamente inferiore risulta la dotazione totale dei fondi per i rischi che rimane sostanzialmente stabile a 18,58 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, il patrimonio netto, pari a 572,70 milioni, realizza un sensibile incremento rispetto al valore del precedente esercizio (+22,1%) favorito essenzialmente dalla crescita dei finanziamenti per gli investimenti, passati da 533,67 milioni del 2022 a 610,78 milioni del 2023, quasi la metà dei quali provenienti dalla Regione e comprensivi dei fondi PNRR.

Stato patrimoniale 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
ATTIVO					
A. IMMOBILIZZAZIONI	791.711.895	766.378.974	813.379.768	779.998.132	755.444.002
I. Immobilizzazioni immateriali	3.454.735	3.133.135	3.212.939	3.082.480	3.387.783
II Immobilizzazioni materiali	786.322.205	761.341.853	808.296.175	775.047.580	750.188.147
III. Immobilizzazioni finanziarie	1.934.955	1.903.984	1.870.654	1.868.072	1.868.072
B. ATTIVO CIRCOLANTE	1.008.919.936	990.502.116	1.026.007.647	1.021.002.791	1.067.584.307
I. Rimanenze	38.497.282	47.852.366	38.678.350	35.950.540	37.154.119
II. Crediti	912.788.410	922.109.599	976.128.495	976.357.314	936.411.419
III. Attività finanziarie					
IV: Disponibilità liquide	57.634.244	20.540.151	11.200.802	8.694.937	94.018.769
C. RATEI E RISCONTI ATTIVI	108.243	136.313	92.681	114.805	27.383
I. Ratei attivi		20.122		38	
II. Risconti attivi	108.243	116.191	92.681	114.767	27.383
TOTALE ATTIVO	1.800.740.074	1.757.017.401	1.839.480.096	1.801.115.728	1.823.055.692
D. CONTI D'ORDINE	633.935.342	194.491.332	170.784.842	170.341.821	175.592.231
PASSIVO					
A. PATRIMONIO NETTO	434.405.723	476.504.449	530.602.243	469.019.287	572.697.909
I. Fondo di dotazione	1.433.443	1.947.083	2.147.083	2.181.083	5.510.928
II. Finanziamenti per investimenti	470.477.788	535.190.951	542.947.964	533.673.915	610.775.905
III. Riserve da donazioni	2.991.140	7.511.339	7.801.129	7.475.525	6.852.415
IV. Altre riserve	2.205.832	2.424.118	2.365.075	2.266.475	2.174.116
V. Contributi per ripiano perdite	7.696.232		31.243.816		
VI. Utili (perdite) portati a nuovo	-49.831.189	-39.325.226	-54.694.619	-20.228.019	-17.418.287
VII. Utile (perdita) dell'esercizio	-567.523	-31.243.816	-1.208.205	-56.349.692	-35.197.168
B. FONDI PER RISCHI E ONERI	26.955.842	28.647.724	23.703.296	18.368.726	18.583.731
C. TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	14.420.061	14.104.622	14.138.087	12.996.246	13.208.445
D. DEBITI	1.276.742.484	1.174.948.609	1.183.210.927	1.213.042.435	1.091.417.555
<i>Mutui passivi</i>	171.006.246	152.609.914	133.673.284	114.177.571	94.124.217
<i>Debiti verso Regione</i>	463.431.674	421.583.680	428.809.568	437.080.466	459.821.026
<i>Debiti verso Tesoriere</i>	122.632.033	75.897.867	64.630.549	62.715.868	2.262
<i>Debiti verso fornitori</i>	274.993.925	267.491.663	242.933.338	283.830.695	238.550.390
E. RATEI E RISCONTI PASSIVI	485.568	433.027	376.435	316.760	263.803
I. Ratei passivi	5.238	4.212	5.911	249	1.087
II. Risconti passivi	480.330	428.815	370.524	316.511	262.716
TOTALE PASSIVO E PATRIMONIO NETTO	1.800.740.074	1.757.017.401	1.839.480.096	1.801.115.728	1.823.055.692
F. CONTI D'ORDINE	633.935.342	194.491.332	170.784.842	170.341.821	175.592.231

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Reiterate perdite di esercizio. Squilibrio economico.

- *Perdita di 35.197.168 registrata alla chiusura dell'esercizio 2023.*

1.1. L'Azienda ha registrato nel 2023 una perdita di 35.197.168 che, pur essendo inferiore a quella del precedente esercizio, ne conferma 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	-65.640.633	-108.964.548	-54.302.558	-49.831.189	-39.525.226	11.856.486	-20.228.019	-17.418.287
Utile/Perdita esercizio	-43.323.914	5.506.988	-7.696.232	-567.523	-31.243.816	-1.208.205	-56.349.692	-35.197.168
Contributi ripiano perdite				7.696.232			56.349.692	
Perdite da coprire dopo contributi	-105.971.547	-75.019.493	-61.998.790	-42.702.480	-70.769.042	-24.659.008	-76.577.711	-52.615.455

Con l'unica eccezione del 2017 l'Azienda ha sempre chiuso gli esercizi con pesanti perdite la cui copertura è stata assicurata di volta in volta dalla Regione con gli interventi adottati per ripristinare l'equilibrio di bilancio dell'intero SSR.

Al 31 dicembre 2023 ammontano a 52.615.455 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 la legge regionale n. 48/2023 che ha assicurato all'Azienda Toscana Nord Ovest un contributo di 26.059.279.

1.2. Nelle memorie trasmesse, l'Azienda riferisce che la gestione economica e, conseguentemente, il risultato di esercizio rimangono condizionati da una serie di fattori esogeni che sfuggono al controllo aziendale, a cominciare dalla determinazione della quota del FSR di esclusiva competenza regionale e che non sembra tenere conto dei maggiori costi che richiede l'erogazione delle prestazioni sanitarie in un territorio, come quello coperto dai servizi dell'Azienda Toscana Nord Ovest, che presenta zone

difficilmente raggiungibili (montane e insulari) con una forte presenza di persone anziane.

L’Azienda conferma comunque il costante impegno per il controllo e la razionalizzazione dei costi attraverso l’adozione di specifiche misure la cui efficacia risente tuttavia di eventi non preventivabili, qual è stato ad esempio, nel 2023, il riconoscimento ai dipendenti dell’emolumento di cui all’art. 1, comma 330, della legge n. 197/2022 che ha inciso sensibilmente sulla spesa di personale.

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 riconosciute 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.

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

L’Azienda, nonostante 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 grave squilibrio economico.

Come dimostrato dall’analisi del CE sopra riferita, i ricavi assicurati dalle fonti di finanziamento ordinario, nonostante il lieve incremento, non sono tutt’ora in grado di dare copertura ai costi della produzione in continua e diffusa crescita a dispetto degli obiettivi di contenimento richiesti dalle leggi statali e dai provvedimenti regionali.

Oltre ai costi per l’acquisto dei beni sanitari e, in particolare, dei farmaci, gli aumenti più considerevoli hanno interessato i costi per il personale che, nonostante nel 2023 abbiano comunque assicurato il rispetto del limite richiesto dalla legge, si sono espansi nel periodo considerato incidendo pesantemente sul bilancio dell’Azienda.

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, con la conseguente necessità di adottare un piano di riequilibrio della dotazione di personale tutt'ora in corso e basato essenzialmente sulla gestione del turn-over.

Al riguardo si chiede 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.

Continuano poi a gravare sulla gestione i pesanti oneri finanziari conseguenti ai numerosi mutui contratti per finanziare le spese di investimento, anch'essi senza una preventiva valutazione di sostenibilità, come si dirà oltre.

In questo contesto le misure poste in essere dall'Azienda e comunicate alla Sezione per garantire l'economicità della gestione, essenzialmente basate su progetti di razionalizzazione e di efficientamento della spesa, si sono rivelate sinora scarsamente adeguate, 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 sulle problematiche relative all'iscrizione a bilancio delle somme dovute a titolo di payback sui dispositivi medici, ribadisce la necessità che l'Azienda, in assenza di costi riducibili, 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. Nel 2023 l'Azienda ha usufruito dell'anticipazione di tesoreria per 190 giorni, per un importo totale di 207.397.072, maturando interessi passivi per 2.934.696.

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utilizzata	92.140.238	110.474.605	198.577.000	193.650.000	198.631.000	188.711.000	146.728.609	207.397.072
Limite	191.080.824	190.721.687	202.841.869	206.114.272	206.588.461	215.693.763	218.008.678	223.373.633
Non restituita	169.324.828	119.719.250	70.526.417	122.022.603	75.593.132	64.629.835	62.713.672	-
Giorni utilizzo	365	365	365	365	276	250	203	190
Interessi	383.496	402.381	424.641	363.604	225.861	98.043	239.071	2.934.696

L'Azienda, fin dalla sua costituzione, ha sempre fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, a conferma della persistente difficoltà di disporre della liquidità necessaria per provvedere ai pagamenti dei creditori ed alle altre necessità di spesa.

Si deve tuttavia rilevare che nel 2023, per la prima volta, le somme concesse in anticipazione risultano interamente restituite a fine esercizio, con un allentamento della sofferenza di cassa che ha contribuito anche alla riduzione dei debiti totali dell'Azienda verso i fornitori, passati da 283.830.695 del 2022 a 238.550.391 del 2023 (-16%). In peggioramento risulta tuttavia, considerata la mole dei pagamenti dei debiti scaduti, l'indice di tempestività che era di -4 giorni nel 2022 e torna a superare il limite di legge nel 2023, portandosi a +12.

2.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, riferisce che la carenza di liquidità manifestatasi dal primo quadrimestre dell'anno ha reso inevitabile anche nel 2023 il ricorso all'anticipazione di tesoreria, usufruita per un numero inferiore di giorni, ma con interessi più elevati a causa dell'aumento dei tassi.

Si precisa quindi che il trasferimento di cassa straordinario disposto dalla Regione nel mese di dicembre, contestualmente alla seconda assegnazione delle quote del FSR, ha consentito di azzerare il debito verso il tesoriere e ridurre sensibilmente i debiti verso i fornitori.

La maggiore liquidità a disposizione, favorita anche, secondo quanto comunicato dall'Azienda stessa, da una nuova modalità di erogazione ordinaria anticipata rispetto al mese di competenza, ha altresì permesso di ridurre il ricorso all'anticipazione nel 2024 e di rispettare i tempi di pagamento dei fornitori, come attestato dall'indice di tempestività negativo.

3.3. La Sezione accerta la persistente difficoltà dell'Azienda a disporre della liquidità sufficiente al pagamento dei debiti senza usufruire dell'anticipazione di tesoreria, quantunque nel 2023, come sottolineato nelle controdeduzioni, le somme ricevute

siano state interamente restituite a fine esercizio e sia stato azzerato il debito verso l'istituto tesoriere derivante dalla precedente gestione.

Non si può del resto fare a meno di notare come il miglioramento della situazione finanziaria 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 decuplicati 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 2,48 per cento del 2022 al 4,14 per cento del 2023.

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

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

3. Rapporti finanziari azienda Regione.

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

3.1. 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 significativa contrazione dei crediti per spesa corrente nei confronti della Regione che, dopo l'incremento registrato nel 2022, scendono a complessivi 563.660.493 (-17,7%), con un considerevole abbattimento delle posizioni pregresse, passate da 30.282.717 a 5.401.139 (-82,2%).

Continuano invece ad aumentare i crediti per versamenti al patrimonio netto, arrivati nel 2023 (anche per effetto dei finanziamenti PNRR) a 311.754.402 (+35,2%). Rimane

particolarmente elevato, nonostante il lieve calo registrato nell'esercizio in esame, l'ammontare delle posizioni risalenti nel tempo, pari a 204,14 milioni.

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Crediti di parte corrente	653.900.207	644.298.751	618.162.752	722.277.404	656.490.707	653.280.577	684.990.686	563.660.493
<i>di cui da esercizi precedenti</i>	157.496.137	159.735.046	28.910.938	56.493.448	110.370.749	7.673.605	30.282.717	5.401.139
Crediti vers. patrimonio	200.334.673	220.108.035	178.179.299	124.716.085	195.906.532	255.394.325	230.627.179	311.754.402
<i>di cui da esercizi precedenti</i>	200.334.673	191.640.031	174.989.214	75.685.354	110.395.290	188.916.017	217.890.234	204.149.951

3.2. L'Azienda evidenzia al riguardo che tra i crediti per spesa corrente sono compresi anche i crediti per il saldo della mobilità che, di regola, viene corrisposto nell'anno successivo a quello di competenza.

L'Azienda riferisce inoltre che l'incremento dei crediti per versamenti a patrimonio netto è attribuibile alle cospicue assegnazioni da parte della Regione che, negli ultimi anni, ha attribuito una notevole entità di risorse legate ad interventi che si estendono in un arco temporale di medio-lungo periodo.

Si precisa altresì che prosegue il piano per il recupero delle rendicontazioni non ancora eseguite e che è in corso di attuazione la riorganizzazione delle strutture amministrative a ciò preposte.

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 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.

In questo senso si rinnova l'invito alla Regione di modulare i finanziamenti degli investimenti delle aziende, specie se derivanti dall'assunzione di mutui, in base ad una attendibile pianificazione dei lavori che eviti l'eccessiva formazione di crediti a favore delle aziende stesse e l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale fino alla rendicontazione finale.

4. Indebitamento.

- *Significativo ammontare degli oneri dell'indebitamento a carico dell'Azienda.*

4.1. I costi sostenuti dall’Azienda per il rimborso dei contratti di finanziamento (c.d. servizio del debito) nel 2023 sono pari a 23.741.650.

Considerati anche gli oneri delle operazioni di project financing, i costi del servizio del debito si attestano a 32.034.259, con un’incidenza sulle entrate proprie del 13,53 per cento, rispetto 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.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Costo servizio del debito	13.511.920	22.111.216	23.047.404	23.705.081	23.704.810	23.705.941	23.741.650
Oneri project financing		6.683.725	6.609.044	6.681.806	8.887.395	8.590.002	8.292.609
Costi totali	13.511.920	28.794.941	29.656.448	30.686.317	32.592.205	32.295.943	32.034.259
Incidenza entrate proprie	5,30%	14,95	14,10	13,97	14,55	12,65	13,53

4.2. In sede di controdeduzioni, l’Azienda, riconosciuto l’elevato livello di indebitamento con l’indice di incidenza condizionato dall’andamento delle entrate proprie, conferma di non aver fatto ricorso a nuovi mutui dal 2020 e riferisce che una significativa riduzione dei relativi oneri si avrà solo dal 2027 con la scadenza di mutui attualmente in corso di ammortamento.

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

Nonostante la lieve riduzione degli oneri registrata nell’esercizio in esame, ne aumenta (e si avvicina al limite di legge) l’incidenza sulle entrate proprie, passate da 255.253.986 a 236.834.657 (-7,2%).

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.

Questa situazione costituisce, d’altra parte, il risultato di una politica degli investimenti autorizzata dalla Regione che negli anni passati, quando già l’Azienda palesava evidenti difficoltà nel dare integrale copertura ai costi di produzione, ha portato alla reiterata assunzione di mutui senza una preventiva verifica della sostenibilità dei relativi oneri nel quadro delle fonti di finanziamento ordinarie.

Come già ricordato nelle precedenti pronunce di questa Sezione, la mancanza di tale verifica che, a dispetto di quanto sostenuto dall’Azienda nella comunicazione delle misure correttive, non può limitarsi al riscontro della persistenza di un residuo

margini di indebitamento rispetto al limite di legge, preclude la stipulazione di mutui o di altri contratti di finanziamento che comportino ulteriori costi a carico del bilancio.

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 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 16.862.738, iscritti tra le sopravvenienze passive del Conto Economico, l’Azienda USL Toscana Nord Ovest, secondo i dati comunicati alla Regione e riportati nella Nota Integrativa, presenta un rischio di risarcimento stimato in 12.575.819 per i sinistri insorti nel 2023 e in 74.700.552 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 sfiora i 90 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. L’Azienda, nella memoria trasmessa, rimanda sul punto al sistema di gestione del rischio adottato dalla Regione ed in corso di modifica in esecuzione del regolamento attuativo della legge Gelli.

5.3. La Sezione, alla luce delle 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.

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

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

L'Azienda nel 2023 ha sostenuto costi per l'acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti, ex spesa farmaceutica ospedaliera) per 292.565.068, con un incremento del 6,9 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 314.031.004 (costi sostenuti in base alla rilevazione del CE al IV trimestre 2022 ridotti di 9.477.357), non è stato conseguito.

In ogni caso l'evoluzione degli importi nel periodo 2017-2023 riportati nella seguente tabella dimostra che i costi per gli acquisti diretti, con la sola eccezione del 2021, sono sempre aumentati nel tempo, con il valore del 2023 che supera di oltre 58 milioni quello del 2017 (+24,9%).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Costi farmaci	234.241.000	249.198.000	253.482.480	263.666.351	251.850.128	273.703.736	292.565.068
<i>di cui Covid</i>	-			2.294.280	1.245	1.492.263	
Obiettivo		230.207.210	212.879.786	252.215.067	253.482.480	239.459.102	272.400.234
Differenza	-	18.990.790	40.602.694	11.451.284	-1.632.352	34.244.634	20.164.834

6.2. In sede di controdeduzioni riferisce l’Azienda che l’obiettivo di contenimento dei costi stabilito dalla Regione con le linee guida per la redazione dei bilanci di previsione è stato successivamente rideterminato nell’ambito del monitoraggio di cui all’art. 121 bis della legge regionale n. 40/2005, e fissato in 505.661.057 riferito sia alla spesa farmaceutica convenzionata che alla spesa farmaceutica per acquisti diretti per l’intera area vasta Nord Ovest (quindi ASL NO, AOU Pisana e Fondazione Monasterio) che complessivamente hanno sostenuto costi per il minor valore di 505.241.337.

6.3. La Sezione, alla luce di quanto dichiarato dall’Azienda, prende atto della rimodulazione del limite dei costi per l’acquisto diretto dei farmaci originariamente stabilito nelle linee guida regionali per la redazione dei bilanci di previsione.

Si raccomanda tuttavia che la fissazione e l’eventuale successiva modificazione degli obiettivi di contenimento dei costi siano sempre disposti con provvedimenti ufficiali della Regione da richiamare nei documenti contabili degli enti del SSR e da riportare nella relazione-questionario del Collegio sindacale, a riscontro del conseguimento o meno degli stessi.

La Sezione, del resto, deve rilevare il significativo incremento anche nell’esercizio in esame dei costi sostenuti dall’Azienda per l’acquisto diretto dei farmaci, il cui valore, indipendentemente dal rispetto o meno dell’obiettivo regionale, incide fortemente sullo squilibrio gestionale in atto.

6. 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.*

6.1.1. Il bilancio di esercizio 2023 dell’Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 572 del 25 giugno 2024 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1167 del 21 ottobre 2024, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 30 aprile e al 31 maggio dell’anno successivo a quello di riferimento (art. 31, comma 1, e art. 32, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, comma 3, della legge regionale n. 40/2005). Si riportano di seguito

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Adozione Azienda	12/02/18	10/09/18	25/07/19	05/10/20	27/10/21	30/12/22	28/06/23	25/06/24
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	288	133	86	97	180	213	59	56

	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	31/05/2017	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

6.1.2. Il bilancio economico di previsione 2023 (e pluriennale 2023-2025) dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 547 del 7 giugno 2023 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1281 del 6 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).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Adozione Azienda	06/06/17	05/03/18	22/02/19	28/02/20	07/04/21	25/05/22	07/06/23
Termine	15/11/16	15/11/17	15/11/2018	15/11/19	15/11/20	15/11/21	15/11/22
Ritardo gg	203	110	99	105	143	191	204

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Approvazione Regione	29/05/18	29/05/2018	15/07/19	21/12/20	02/08/21	21/11/22	6/11/23
Termine	31/12/16	31/12/2017	31/12/18	31/12/19	31/12/20	31/12/21	31/12/22
Ritardo gg.	514	149	196	356	214	325	310

6.2. L'Azienda riferisce al riguardo che il ritardo nell'adozione dei bilanci rimane sempre condizionato dalla necessità di attendere l'emanazione dei provvedimenti regionali propedeutici alle operazioni contabili di chiusura del bilancio di esercizio e di redazione del bilancio di previsione.

La stessa Azienda evidenzia tuttavia la notevole riduzione dei giorni di ritardo nell'adozione del bilancio di esercizio 2023.

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

La violazione dei termini era già stata rilevata 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 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 USL Toscana Nord Ovest** che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale:

- la perdita 35.197.168 registrata alla chiusura dell’esercizio 2023, a conferma di una condizione di squilibrio economico;
- il reiterato ricorso all’anticipazione di tesoreria con significativo incremento degli oneri per gli interessi passivi;
- il significativo ammontare di crediti verso la Regione per versamenti a patrimonio netto;
- l’elevato ammontare dei costi dell’indebitamento;
- la tardata 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;
- fissare gli obiettivi di contenimento dei costi delle aziende ed eventuali rimodulazioni degli stessi con provvedimenti ufficiali da rendere disponibili agli organi di controllo;
- 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;

- modularare l'assunzione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti delle aziende in base ad una attendibile pianificazione dei lavori che eviti l'eccessiva formazione di crediti in favore delle aziende stesse e l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale;
- 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;
- 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 USL Toscana Nord Ovest, 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 13 febbraio 2025.

Il magistrato relatore
Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria 11 aprile 2025
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)