



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata Rucireta	Presidente
Nicola Bontempo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere (relatore)
Patrizia Impresa	Consigliere
Fabio Alpini	Primo Referendario
Rosaria Di Blasi	Referendario
Anna Peta	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza pubblica del 30 marzo 2023;

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. 9/SEZAUT/2021/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la relazione dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sui bilanci di esercizio del 2020;

Esaminata la relazione sul bilancio di esercizio 2020 della **Fondazione Toscana Gabriele Monasterio** 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 il rappresentante della Fondazione e il rappresentante della Regione intervenuti in adunanza.

### **PREMESSO IN FATTO**

Dall'esame della relazione-questionario sul bilancio di esercizio 2020 trasmessa dal Collegio sindacale della **Fondazione Toscana Gabriele Monasterio** 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 della Fondazione, come emersa dall'istruttoria, alla valutazione collegiale della Sezione, convocata allo scopo nell'adunanza pubblica del 30 marzo 2023.

La Fondazione, con la nota n. 7777 del 15 marzo 2023, ha fatto pervenire una memoria con chiarimenti e precisazioni sui rilievi contestati.

In rappresentanza della Fondazione è intervenuto in adunanza il dott. Marco Torre, Direttore Generale.

In rappresentanza dell'Amministrazione regionale è intervenuto il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore Contabilità, controllo e investimenti della Direzione Generale Diritti cittadinanza e coesione sociale.

### **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"*, svolgono 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 DELLA FONDAZIONE NEL PRIMO ANNO DELLA PANDEMIA DA COVID-19.

### 1. La gestione economica della Fondazione nel 2020. La rappresentazione dei maggiori costi imputabili alla pandemia.

La gestione economica e finanziaria della **Fondazione Toscana Gabriele Monasterio**, che emerge dal bilancio di esercizio del 2020, risulta inevitabilmente condizionata dagli effetti della pandemia da Covid-19 che ha investito il Paese dai primi mesi dell'anno, mettendo a seria prova la capacità di risposta del Servizio sanitario nazionale all'emergenza in atto.

L'esame dei dati contabili e del risultato dell'esercizio 2020 non può quindi prescindere dall'analisi delle variazioni di ricavi e costi determinati dalla rimodulazione delle attività aziendali adottata in conseguenza della crisi sanitaria nel quadro delle misure eccezionali e delle risorse straordinarie disposte dalla legislazione statale di emergenza.

Con la deliberazione n. 9/2021/INPR, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nel dettare le linee guida per le relazioni dei Collegi sindacali sul bilancio di esercizio 2020 degli enti del Servizio sanitario nazionale, ha sottolineato in questo senso l'importanza della verifica *“della conformità degli atti di spesa adottati in deroga alle ordinarie procedure amministrativo-contabili alle fattispecie previste dalla legislazione dettata dall'eccezionale situazione pandemica”*.

L'art. 18 del decreto-legge n. 18/2020 ha richiesto agli stessi enti del Servizio sanitario di aprire sulle proprie contabilità uno specifico centro di costo contrassegnato con il codice univoco “COV-20” dedicato alla registrazione contabile degli eventi legati alla gestione dell'emergenza sanitaria, consentendo di darne separata evidenza rispetto ai ricavi e ai costi totali dell'esercizio.

A livello di documenti contabili questa evidenza è fornita, in primo luogo, dal modello CE COV-20 previsto come specifico allegato (allegato B) del bilancio di esercizio degli enti sanitari del 2020 che riporta accanto alle singole voci del Conto economico la parte riferibile alla “gestione Covid-19” registrata sotto il codice COV-20 (cc.dd. “ricavi Covid” e “costi Covid”).

Il predetto modello predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze e destinato nella sua forma consolidata anche ai controlli del Tavolo per la verifica degli adempimenti, richiede che ciascun costo Covid venga iscritto per un ammontare non

superiore all'incremento registrato dal costo totale del 2020 rispetto al corrispondente valore del 2019.

Nel dettare le regole di compilazione, le istruzioni ministeriali precisano al riguardo che per la parte eccedente l'incremento rispetto al precedente esercizio il costo associato al Covid deve trovare copertura nel finanziamento ordinario con riferimento ai costi cessanti, ovverosia alle risorse rese disponibili dalla riduzione delle prestazioni ordinarie destinate a sopperire ai costi emergenti delle prestazioni eccezionali richieste per fronteggiare la pandemia.

La finalità di questo metodo di rilevazione è evidentemente quella di individuare contabilmente i soli maggiori costi Covid che non possono essere sostenuti con la dotazione del finanziamento ordinario, evitando in questo modo che risorse straordinarie possano essere impiegate per rimediare ad eventuali squilibri strutturali di bilancio dell'ente indipendenti dalla situazione eccezionale rappresentata dalla pandemia.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nella deliberazione sopra richiamata, sottolinea l'importanza di una corretta verifica dell'imputazione dei ricavi e dei costi Covid anche per scongiurare il rischio che *"le maggiori risorse assegnate possano coprire inefficienze organizzative pregresse dei sistemi sanitari senza reali benefici di lungo periodo"*, nondimeno la stessa Sezione evidenzia l'interesse di acquisire ulteriori elementi informativi quali minori costi conseguenti alla riduzione delle attività e delle prestazioni di cura e assistenza che, *"pur non assurgendo al livello di manifestazione dei costi "emergenti" da imputare alla rendicontazione analitica dell'apposito centro di costo, rappresentano comunque ulteriori necessari tasselli di un giudizio approfondito sull'effettivo stato di salute dell'ente"*.

Nella memoria trasmessa per l'adunanza la Fondazione precisa tuttavia che il modello CE COV-20 allegato al bilancio di esercizio fornisce solo una rappresentazione parziale della gestione imputabile all'emergenza sanitaria. L'ultima versione fornita, in particolare, riporta solamente i ricavi indicati dalla Regione e i costi relativi ai beni sanitari oggetto di specifica rendicontazione richiesta dal Commissario straordinario nella prima fase della pandemia, senza che ne siano stati effettuati successivi aggiornamenti.

A causa di questo inadempimento il controllo della Sezione sul bilancio di esercizio 2020 non può quindi beneficiare di una attestazione completa e ufficiale degli effetti della pandemia sulla dinamica dei conti della Fondazione.

## **2. Breve analisi del conto economico.**

I ricavi della gestione caratteristica, pari a 91.020.594, registrano un aumento di 1.066.213 rispetto al valore del 2019 (+1,19 per cento).

Significativa è la riduzione che, a seguito della temporanea sospensione di diverse attività ordinarie, ha interessato in primo luogo i ricavi derivanti dalle prestazioni sanitarie (-7.435.930; -11,54%), dove il deciso calo del valore della c.d. "mobilità infraregionale" (-4.827.329; -9,30%) e dell'"intramoenia" (-317.235; -11,67%) ha interessato anche quello della c.d. "mobilità extraregionale" (-2.263.642; -24,52%).

Diminuiscono di oltre un terzo, di conseguenza, i ricavi dalla compartecipazione alla spesa sanitaria (ticket) a carico dei cittadini (-398.379; -34,77%).

A fronte di una tale evoluzione si riscontra tuttavia un notevole incremento dei trasferimenti in conto esercizio assegnati all'ente (+10.013.121; +58,50%).

La maggiorazione interessa quasi esclusivamente la voce relativa alla quota di Fondo sanitario regionale indistinto" (+8.428.525), mentre non risultano specifiche assegnazioni per le "funzioni" (dove viceversa avrebbero dovuto essere allocate le risorse regionali aggiuntive rispetto alla remunerazione delle prestazioni nei limiti di legge).

I trasferimenti specificamente riconducibili ai "fondi Covid" ammontano a 1.008.096, secondo il valore indicato nella Nota integrativa.

I costi della gestione caratteristica comprensivi dell'IRAP sul personale sono di 92.934.904, in aumento di 2.907.396 rispetto al 2019 (+3,23%).

Maggiori costi si registrano, in particolare, per gli acquisti di beni non sanitari (+490.429; +85,48%) e di servizi non sanitari (+484.489; +5,25%); nonché per il personale dipendente (+1.246.413; +3,55%), anche a seguito dei reclutamenti eseguiti in occasione della crisi sanitaria.

La gestione caratteristica chiude con un risultato negativo (-1.914.310).

Per effetto poi dei risultati della gestione finanziaria (-250.393), della gestione straordinaria (563.662) e della gestione tributaria al netto dell'IRAP per il personale (229.623) l'esercizio registra una perdita di 1.830.664.

Si ricorda che la Fondazione ha chiuso gli ultimi esercizi in utile, sebbene in progressiva riduzione, risentendo di un generalizzato incremento dei costi fissi che ha interessato quasi tutti gli enti del Servizio sanitario regionale.

La gestione, d'altra parte, appare risentire di inefficienze, già in atto o manifestatesi in questo stesso esercizio, che rischiano di impedire il ritorno all'equilibrio di bilancio, terminata la fase dell'emergenza.

Alle criticità già rilevate nei precedenti esercizi si aggiungono infatti nel 2020 maggiori costi del personale a tempo indeterminato e nuovi costi di indebitamento che caricano il bilancio di ulteriori oneri destinati a gravare in modo permanente sulla gestione ordinaria.



	2019	2020	COV 20	2020-2019
<b>Contributi in conto esercizio</b>	<b>17.117.830</b>	<b>27.130.951</b>	<b>595.685</b>	<b>10.013.121</b>
<i>per quota FSR indistinto</i>	15.570.988	25.425.256	562.255	9.854.268
<i>per quota FSR vincolato</i>	1.200.000			-1.200.000
<i>contributi c/esercizio extrafondo</i>	326.842	1.296.698	33.430	969.856
<i>contributi in c/esercizio per ricerca</i>	20.000	223.996		203.996
<i>contributi in c/esercizio da privati</i>		185.000		185.000
<b>Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti</b>		<b>-177.651</b>	<b>-121482,72</b>	<b>-177.651</b>
<b>Utilizzo fondi per quote inutilizzate</b>	<b>743.718</b>	<b>1.411.950</b>		<b>-32.741</b>
<b>Ricavi per prestazioni sanitarie</b>	<b>64.429.383</b>	<b>56.993.453</b>		<b>-7.435.930</b>
<i>"mobilità intraregionale"</i>	51.906.280	47.078.951		-4.827.329
<i>erogate in regime di intramoenia</i>	2.717.924	2.400.689		-317.235
<i>"mobilità extraregionale"</i>	9.233.635	6.969.993		-2.263.642
<b>Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)</b>	<b>2.191.799</b>	<b>1.602.743</b>		<b>-589.056</b>
<b>Concorsi recuperi rimborsi</b>	<b>1.145.810</b>	<b>747.431</b>		<b>-398.379</b>
<b>Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio</b>	<b>2.296.944</b>	2.562.856		<b>265.912</b>
<b>Altri ricavi e proventi</b>	<b>2.028.899</b>	748.860		<b>-1.280.039</b>
<b>TOTALE VALORE PRODUZIONE</b>	<b>89.954.381</b>	<b>91.020.594</b>	<b>474.202</b>	<b>1.066.213</b>
<b>Acquisti di beni</b>	<b>27.823.556</b>	<b>28.668.057</b>	<b>161.512</b>	<b>844.501</b>
<i>sanitari</i>	27.249.820	27.603.892	140.545	354.072
<i>non sanitari</i>	573.736	1.064.165	20.967	490.429
<b>Acquisto di servizi</b>	<b>14.741.040</b>	<b>15.008.071</b>	<b>197.021</b>	<b>267.031</b>
<i>sanitari</i>	5.513.549	5.296.091	114.809	-217.458
<i>non sanitari</i>	9.227.491	9.711.980	82.212	484.489
<b>Manutenzione e riparazione</b>	<b>3.691.952</b>	<b>3.022.414</b>		<b>-669.538</b>
<b>Godimento di beni di terzi</b>	<b>500.458</b>	<b>904.037</b>		<b>403.579</b>
<b>Costo del personale</b>	<b>35.145.522</b>	<b>36.391.935</b>	<b>659.372</b>	<b>1.246.413</b>
<b>IRAP PERSONALE</b>	<b>2.340.331</b>	<b>2.682.194</b>		<b>341.863</b>
<b>Oneri diversi della gestione</b>	<b>1.133.699</b>	1.125.945	<b>1.743</b>	<b>-7.754</b>
<b>Ammortamenti</b>	<b>2.464.354</b>	2.738.306		273.952
<b>Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti</b>				
<b>Variazione delle rimanenze</b>	<b>169.596</b>	-260.045		<b>-429.641</b>
<b>Accantonamenti dell'esercizio</b>	<b>2.016.998</b>	2.653.989		<b>636.991</b>
<b>TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE</b>	<b>90.027.508</b>	<b>92.934.904</b>		<b>2.907.396</b>
<b>DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE</b>	<b>-73.127</b>	<b>-1.914.310</b>		<b>-1.841.183</b>
<b>TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI</b>	<b>-85.259</b>	-250.393		<b>-165.134</b>
<b>TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI</b>	<b>398.003</b>	563.662		<b>165.659</b>
<b>TOTALE IMPOSTE E TASSE</b>	<b>235.319</b>	<b>229.623</b>		<b>-5.696</b>
<b>UTILE (PERDITA)</b>	<b>4.298</b>	<b>-1.830.664</b>	<b>-545.446</b>	<b>-1.834.962</b>

### **III. CRITICITA' RILEVATE.**

#### **1. Perdita di esercizio e misure di ripiano.**

*Perdita di 1.830.664 registrata alla chiusura dell'esercizio 2020.*

**1.1.** La Fondazione, che aveva chiuso i precedenti esercizi sempre in utile, registra nel 2020 una perdita di 1.830.664.

Il mancato aggiornamento del modello CE COV-20, come accennato in precedenza, non consente di stimare l'incidenza su di essa della c.d. "gestione Covid".

Si osserva tuttavia che, a fronte dei minori ricavi per le prestazioni sanitarie, si è registrato un incremento di oltre il 50 per cento dei contributi in conto esercizio assegnati dalla Regione alla Fondazione che hanno comunque portato il valore della produzione a superare l'importo del 2019.

Si deve rilevare al riguardo che i contributi regionali riconoscibili alla Fondazione e riferibili alle c.d. "funzioni non tariffate", non possono essere superiori al 30 per cento del limite di remunerazione delle prestazioni sanitarie, come previsto dall'art. 8-sexies, comma 1-bis, del d.lgs. n. 502/1992 per le aziende ospedaliere.

La Fondazione è stata invece destinataria nel 2020 di un maggior finanziamento da parte della Regione ben superiore al predetto limite e che ha compensato la riduzione dei ricavi per le minori prestazioni effettuate, sterilizzandone di fatto l'incidenza sul risultato di esercizio.

Ciononostante la gestione del 2020, in continuità con le precedenti, registra incrementi di costi non immediatamente riconducibili alle esigenze di contrasto della pandemia che hanno contribuito a determinare la perdita iscritta.

**1.2.** Nella memoria trasmessa per l'adunanza la Fondazione, dopo aver ribadito che la componente della perdita riferibile alla pandemia risulta decisamente più elevata di quella riportata nel modello CE COV-20, espone nel dettaglio l'andamento dei principali costi di produzione, condizionato dalle necessità di spese supplementari direttamente o indirettamente collegate all'emergenza e evidenzia inoltre come, assieme ad ISPRO, sia stato l'unico ente del SSR a non beneficiare delle risorse di cui al D.M. 16 luglio 2021 a copertura dei maggiori costi Covid.

Si precisa inoltre che il valore delle c.d. funzioni non tariffate, calcolato dalla Regione come rapporto tra il totale dei contributi in conto esercizio assegnati e il totale del valore della produzione si attesta al 29,81 per cento, rimanendo nei limiti previsti dall'art. 8-sexies, comma 1-bis del d.lgs. n. 502/1992.

La stessa Fondazione afferma infine che il mancato conseguimento dell'equilibrio economico nel 2020 e nel 2021 non sia stato causato da una inefficienza nella gestione delle risorse, ma da una insufficienza delle risorse erogate rispetto agli altri soggetti del sistema, a fronte della necessita di garantire standard elevati quali-quantitativi nell'ambito della programmazione regionale e far fronte all'evento pandemico.

Si comunica al riguardo l'avvio di un confronto con la Regione finalizzato ad ottenere un livello di finanziamento consono alle funzioni esercitate dalla Fondazione e conforme ai criteri stabiliti nel Piano sanitario integrato regionale.

**1.3.** La Sezione accerta la perdita registrata della Fondazione alla chiusura dell'esercizio 2020 che ne attesta il precario equilibrio economico, conseguito solo "a posteriori" per effetto delle risorse supplementari riconosciute dalla Regione, nel quadro dei provvedimenti per il ripiano del disavanzo complessivo del SSR.

Si tratta di una perdita che matura in contesto caratterizzato dall'incremento di costi già in atto nei precedenti esercizi e che rischiano di divenire strutturali, con il conseguente pericolo per il ripristino dell'equilibrio economico.

I costi per l'acquisto di beni, già aumentati di 2.347.916 (+9,22%) dal 2017 al 2019, registrano un ulteriore incremento di 682.989 (+2,45%).

Lo stesso andamento, sebbene in valori più contenuti, è riscontrabile anche per l'acquisto dei servizi, aumentati di 400.231 (+2,79%) dal 2017 al 2019 e di ulteriori 70.011 (0,47%) nel 2020.

L'incremento di queste voci di costo, che negli esercizi precedenti poteva essere giustificato dell'aumento del numero delle prestazioni sanitarie effettuate e trovare copertura nei conseguenti maggiori ricavi da mobilità intraregionale, non appare sostenibile nel 2020 dove viceversa la riduzione dell'attività istituzionali avrebbe dovuto comportare anche costi cessanti.

Ancora più evidente è l'aumento dei costi per il personale e, in particolare, per il personale a tempo indeterminato, che, dato il carattere fisso e permanente, ha maggiore incidenza sul mantenimento dell'economicità gestionale.

Si deve peraltro rilevare il contributo al risultato di esercizio e all'equilibrio economico assicurato dai trasferimenti in contro esercizio della Regione che, diversamente da quanto asserito dalla Fondazione, sono superiori al limite di stabilito dalla legge.

L'art. 8-sexies, comma 1-bis, del d.lgs. n. 502/1992 impone che il valore complessivo della remunerazione delle funzioni assistenziali (prestazioni non tariffate) non possa in ogni caso superare il 30 per cento del limite di remunerazione assegnato.

Pur riconoscendo che nell'esercizio in esame i contributi in conto esercizio provenienti dalla Regione hanno inteso compensare, come detto, i minori ricavi delle funzioni tariffate, il loro valore di 25.425.256 costituisce quasi la metà di quello dei ricavi iscritti a bilancio per "Ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria" di 56.993.453.

E' chiaro che, con la cessazione dello stato di emergenza, il rapporto tra le due fonti di finanziamento dovrà essere mantenuto nei limiti stabiliti dalla legge.

Emerge quindi dalle predette considerazioni che l'incremento dei costi occasionato dalla pandemia rischia di alterare in maniera definitiva l'equilibrio di bilancio dell'ente che, anche per effetto dei contributi regionali, aveva sempre chiuso i passati esercizi in utile.

La Sezione, preso atto di quanto riferito nelle controdeduzioni sull'avvio di un confronto con l'amministrazione regionale per conseguire un finanziamento consono alle funzioni esercitate, richiede alla Fondazione di continuare ad adottare, con l'indispensabile indirizzo della stessa Regione, le misure necessarie a ripristinare l'economicità della gestione, attraverso una programmazione dei costi compatibile con i ricavi garantiti dalle prestazioni effettuate e dalle risorse regionali assegnate nel rispetto dei limiti stabiliti dalla legge.

## **2. Costi per il personale dipendente reclutato nel 2020.**

*Assunzioni a tempo indeterminato, con l'impiego di risorse straordinarie senza verifica della sostenibilità dei costi a regime.*

**2.1.** I costi sostenuti dalla Fondazione nell'esercizio 2020 per il personale dipendente (a tempo indeterminato e a tempo determinato) ammontano complessivamente a 36.391.935 al netto delle imposte (IRAP pari a 2.577.460), in aumento di 1.246.413 (+3,55%) rispetto al valore del 2019.

Questo aumento segue a quelli già rilevati fra il 2018 e il 2017 (+1.505.707; +4,84%) e fra il 2019 e il 2018 (+2.529.890; +7,76%).

Le nuove assunzioni effettuate nel 2020 sono state di 35 unità, di cui 19 a tempo indeterminato.

Si ricorda che la legislazione di emergenza, oltre a prevedere remunerazioni aggiuntive e accessorie per il personale già in servizio, consentiva il reclutamento di personale supplementare per far fronte alle necessità della pandemia, di regola, nelle forme di contratti di lavoro dipendente a tempo determinato oppure di contratti di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata continuativa.

Solo l'art. 2, comma 5-bis, del decreto-legge n. 34/2020 autorizzava, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dall'art. 11, del decreto-legge n. 35/2019, l'avvio di procedure selettive per l'assunzione di personale a tempo indeterminato per le categorie A, B, BS e C.

La Fondazione, di contro, ha dichiarato di essere stata autorizzata dalla Regione, con le procedure previste all'Ordinanza del Presidente n. 19/2020, ad assumere 11 unità di personale a tempo indeterminato per le esigenze dell'emergenza sanitaria a valere sui "fondi Covid" (8 infermieri professionali e 3 operatori sanitari) per un costo di 327.362 che si aggiungono a quelli per un dirigente medico assunto con contratto a tempo determinato.

L'Ordinanza sopra citata, emanata dal Presidente della Regione in materia di igiene e sanità pubblica ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge n. 833/1978, stabilisce procedure "semplificate" rispetto alle previsioni del regolamento ESTAR per l'assunzione di unità di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato già presenti nelle graduatorie concorsuali.

Né l'Ordinanza, né la successiva nota della competente Direzione regionale del 31 marzo 2020, che riassume le istruzioni per il reclutamento, contengono alcun riferimento alla quantificazione degli oneri a regime delle nuove assunzioni a tempo indeterminato e alla verifica della loro sostenibilità con le risorse ordinarie della sanità regionale, una volta concluso il periodo della pandemia e venuti meno i finanziamenti straordinari.

Solo successivamente, con la deliberazione di giunta n. 1509 del 30 novembre 2020, la Regione, nel fornire le istruzioni alle singole aziende per la rideterminazione del Piano di fabbisogno del personale (PTFP), richiesta dall'art. 2-quater del decreto-legge n. 18/2020, ha provveduto a definire un limite generale, a livello di intero comparto, ai costi del personale per il 2020 e per i successivi esercizi 2021 e 2022.

Per garantire il rispetto delle leggi nazionali di coordinamento della finanza pubblica, la Regione stabilisce con questo atto di indirizzo che tale limite, riferito alla spesa

consolidata di personale del 2004 ridotta dell'1,4 per cento *“deve essere comunque considerato come unico totale, data l'estrema flessibilità di impiego del personale in questa fase pandemica, per far fronte alla quale si è ricorso in larga misura ad assunzioni a tempo indeterminato”*, decidendo quindi *“di non assegnare limiti di spesa alle singole aziende, da un lato non essendo possibile determinare con precisione i singoli fabbisogni in una fase caratterizzata da emergenze cui occorre necessariamente rispondere, dall'altro essendo prevedibile l'assegnazione di ulteriori risorse statali dedicate alla spesa di personale”*.

Per il 2020, in particolare, il limite regionale è fissato in 2.468.988.537, comprensivi anche dei fondi Covid assegnati dalla legislazione di emergenza per il conferimento degli incarichi temporanei, quantificati in 175.649.537.

Rinviando ai controlli sulla Gestione sanitaria accentrata (GSA) e sul consolidato del SSR una più approfondita analisi, ci si limita ad osservare in questa sede che i costi del personale totali ricavati dai dati di bilancio di tutti gli enti del SSR alla chiusura dell'esercizio 2020 risultano superiori a questo limite, anche per effetto di assunzioni a tempo indeterminato effettuate soprattutto dalle Aziende USL in numero superiore a quello programmato.

Alla luce di quanto sopra esposto risulta quindi che la Fondazione ha operato nel corso del 2020 assunzioni a tempo indeterminato, che sebbene sostanzialmente conformi al PTFP approvato nel 2021, sono state finanziate in parte dalle risorse statali destinate quasi esclusivamente al conferimento di incarichi a termine.

L'utilizzo di ricavi straordinari per sostenere costi permanenti, quali quelli per il personale assunto a tempo indeterminato, senza una verifica della sostenibilità con le risorse del finanziamento ordinario decorso il periodo di emergenza, comporta un inevitabile rischio per il ripristino e il mantenimento dell'equilibrio economico della Fondazione negli esercizi futuri.

**2.2.** Nella memoria trasmessa per l'adunanza, la Fondazione, dopo aver ricordato l'evoluzione del personale e dei relativi costi rispetto alle maggiori e più complesse funzioni espletate in materia sanitaria, riferisce che l'incremento registrato nel 2020 rientra nei limiti della programmazione di cui al PTFP approvato e che le assunzioni a tempo indeterminato sono state autorizzate per l'impossibilità di conferire incarichi a tempo determinato rispetto alle graduatorie concorsuali già presenti.

Si precisa inoltre che i costi per il personale nel corso degli anni sono sempre stati contenuti rispetto ai limiti posti dall'equilibrio economico, oltre che dalla

programmazione regionale, ciò anche limitando la strutturazione di funzioni di supporto alle attività cliniche.

**2.3.** La Sezione accerta, sulla base dei dati di bilancio sopra riportati, che la Fondazione nel corso dell'esercizio 2020 ha sostenuto maggiori costi per assunzioni di personale a tempo indeterminato finanziati prevalentemente con risorse straordinarie finalizzate al conferimento di incarichi temporanei.

Esaminate le controdeduzioni prodotte, la Sezione prende altresì atto della difficoltà incontrata dall'ente nel procedere ad assunzioni a tempo determinato e della manifestata necessità di reclutare il personale per far fronte ai maggiori compiti richiesti dall'emergenza sanitaria allora in atto mediante assunzioni a tempo indeterminato, sulla base delle graduatorie concorsuali già disponibili.

Questa scelta, che si discosta dalle forme di reclutamento autorizzate dalla legge quasi esclusivamente con contratti temporanei, avrebbe dovuto richiedere una precisa quantificazione degli oneri a regime ed una contestuale verifica della sostenibilità degli stessi nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario, una volta terminata la fase emergenziale e venuti meno i fondi straordinari destinati a farvi fronte.

Tale verifica, peraltro, non può ritenersi soddisfatta dalla predisposizione del PTFP 2020-2022 effettuata dalla Fondazione sulla base delle istruzioni ricevute dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1509/2020.

Si deve constatare, innanzitutto, che la programmazione dei costi per il personale del 2020 è stata comunque disposta in un quadro di risorse, definito a livello regionale, che contemplava anche finanziamenti straordinari diretti, oltre che al trattamento accessorio e premiale dei dipendenti, soprattutto al conferimento di incarichi temporanei.

Tali finanziamenti sono stati viceversa impiegati in misura prevalente per sostenere i costi di assunzioni a tempo indeterminato, destinati a rimanere a carico del bilancio aziendale anche successivamente all'emergenza pandemica, senza tuttavia la previsione di un corrispondente incremento delle risorse ordinarie per assicurarne la copertura negli esercizi successivi.

La citata deliberazione di giunta n. 1509/2020 fissa infatti, anche per il 2021 e per il 2022, lo stesso limite di spesa stabilito per il 2020, rinunciando a stimare l'apporto dei

finanziamenti straordinari o degli eventuali aumenti del Fondo sanitario utilizzabili per la remunerazione dei dipendenti in quegli esercizi.

La programmazione effettuata dall'ente sotto la direzione regionale riportata nel PTFP si è preoccupata in definitiva di mantenere i maggiori oneri per il personale entro i limiti richiesti dalla legislazione di coordinamento della finanza pubblica, senza operare alcuna verifica della compatibilità degli stessi con il finanziamento ordinario che dovrebbe assicurare l'equilibrio nella gestione aziendale.

Si comprende pertanto come la gestione economica della Fondazione nell'esercizio abbia prodotto dei costi strutturali che rischiano di non essere sostenibili in futuro se non siano rinvenute maggiori risorse in entrata o non siano contenute altre voci di costo in uscita, in modo da ripristinare e mantenere l'equilibrio di bilancio.

La verifica della sostenibilità dei costi del personale nell'ambito dei costi generali appare dunque un adempimento non più rinviabile che deve basarsi su un giudizio riferito alla specifica situazione economico-finanziaria dell'ente, a prescindere dall'eventuale avvenuto rispetto dei limiti fissati in materia dalle leggi nazionali e dall'altrettanto eventuale residua capacità assunzionale che potrà esplicitarsi solo in presenza di sufficienti ricavi a copertura.

Si tratta inoltre, come osservato, di costi che hanno sempre registrato un continuo incremento e che mai sono stati contenuti entro i limiti richiesti dalle leggi statali.

Anche nel 2020 la Fondazione non ha rispettato né il limite di cui all'art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 35/2019 (costi del 2018 incrementati), né quello di cui all'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009 (costi del 2004 ridotti dell'1,4%). Con riguardo a quest'ultimo si ricorda che, come più volte dichiarato da questa Sezione, l'anno di riferimento su cui calcolare la riduzione deve essere il 2009, considerato che da quell'anno la Fondazione, originariamente istituita come ente privato, è divenuta ente pubblico del Servizio sanitario regionale e come tale destinataria di finanziamenti del FSR.

Alla luce di queste considerazioni, la Sezione chiede pertanto alla Fondazione di fornire, anche con la cooperazione della Regione, un'analisi dettagliata dell'andamento degli oneri per il personale correlato alle specifiche esigenze assunzionali che, tenuto conto della programmazione generale dei ricavi e dei costi per i prossimi esercizi, consenta di attestarne la piena sostenibilità in un contesto



economico finanziario in grado di mantenere l'equilibrio di bilancio e di assicurare la prestazione dei livelli essenziali di assistenza.

### **3. Indebitamento.**

*Assunzione diretta di un mutuo con conseguenti oneri a carico del bilancio della Fondazione.*

**3.1.** Nel 2020 la Fondazione ha contratto un mutuo per 15.500.045 che ha comportato costi per il servizio del debito di 926.603.

Il ricorso all'indebitamento risulta autorizzato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 47/2017 per finanziare la realizzazione di una nuova struttura ospedaliera compresa nel piano degli investimenti 2018-2020.

La Fondazione ha riferito in sede istruttoria che il mutuo è stato contratto e incassato nel mese di febbraio 2020, all'esito dell'aggiudicazione della gara per la realizzazione dei lavori, i quali tuttavia, a causa della sopravvenuta emergenza sanitaria, sono stati procrastinati.

Per questo motivo, come confermato dalla Fondazione stessa, il flusso di cassa generato dal mutuo non è stato immediatamente utilizzato per far fronte agli stati di avanzamento relativi ai lavori in parola, bensì per l'ordinario pagamento per acquisti di beni o servizi effettuati dall'ente, come indicato dal Settore regionale competente.

Si rileva al riguardo che l'operazione effettuata viene a gravare il bilancio dell'ente di ulteriori oneri permanenti che, in aggiunta a quelli occasionati dalla pandemia di cui si è detto in precedenza, rischiano di non essere sostenibili con il livello di finanziamento ordinario che la stessa Fondazione già ritiene insufficiente a coprire tutti i costi della produzione.

**3.2.** La Fondazione riferisce al riguardo che il ricorso all'indebitamento per finanziare spese di investimento è stato autorizzato dalla Regione, a seguito della valutazione della sostenibilità finanziaria secondo i criteri della deliberazione di giunta n. 206/2016.

Si precisa inoltre che, pur in uno stato di sottofinanziamento dell'ente, la copertura degli oneri derivanti dall'indebitamento è assicurata con assegnazioni aggiuntive di contributi in conto esercizio da parte della Regione in sede di ripartizione del FSR.

Ciò che consente alla Fondazione di effettuare una pianificazione dei flussi di cassa atta a scongiurare crisi di liquidità, tant'è che, nel corso degli esercizi successivi al

2020, l'indice di tempestività dei pagamenti è rimasto sempre negativo, pur con il ricorso occasionale all'anticipazione di tesoreria.

**3.3.** La Sezione accerta l'assunzione da parte della Fondazione di ulteriori costi permanenti costituiti dagli oneri di ammortamento del mutuo contratto che rischiano di comprometterne l'equilibrio economico in assenza di una preventiva verifica che ne attesti la permanente sostenibilità nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario.

La sostenibilità, del resto, non può essere semplicemente desunta dal rispetto del limite fissato dall'art. 2, comma 2-sexies, lett. g), della legge n. 502/1992, né può essere di per sé sola assicurata dai maggiori trasferimenti promessi dalla Regione in sede di ripartizione del FSR.

Si richiede invece che siano individuate in ogni caso, già in fase di programmazione, le specifiche risorse necessarie a far fronte gli oneri del servizio del debito nei futuri esercizi, tenuto conto dell'attuale livello dei costi di gestione e dei ricavi provenienti dalla remunerazione delle prestazioni effettuate e dai trasferimenti regionali aggiuntivi.

Questa verifica che, riferita alla specifica situazione economico finanziaria dell'ente, deve trovare evidenza nei documenti contabili, appare tanto più indispensabile in un momento quale quello attuale in cui non solo la Fondazione, ma l'intero SSR presenta evidenti difficoltà a mantenere l'equilibrio economico e il FSR appare insufficiente a coprire tutti i costi sostenuti dalle aziende, senza l'ulteriore apporto di risorse proprie della Regione.

Va peraltro detto che, nello stabilire che i costi del servizio del debito non possano superare il 15 per cento delle entrate proprie correnti dell'ente, la disposizione di legge sopra citata esclude espressamente che questi possano trovare copertura con la quota del Fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla Regione.

Si rinvia alla pronuncia sulla Gestione sanitaria accentrata e alla Relazione allegata al giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione, per una più approfondita analisi del sistema di finanziamento regionale degli investimenti in sanità tramite indebitamento e delle criticità dello stesso.

Si deve ulteriormente rilevare infine che, nelle more dell'avvio dei lavori, la disponibilità di cassa assicurata dalla riscossione del mutuo è stata destinata a sostenere spese di parte corrente, consentendo all'ente di evitare il ricorso

all'anticipazione di tesoreria e di migliorare nell'esercizio i tempi di pagamento dei debiti commerciali.

Si ricorda al riguardo che, per quanto non sia prevista per gli enti sanitari un sistema di cassa vincolata, la necessaria destinazione delle entrate da indebitamento a spese in conto capitale, comporta la necessità che la Fondazione ripristini la dotazione di cassa necessaria per consentire i pagamenti dei lavori eseguiti. Il che implica di pervenire ad una gestione dei flussi finanziari che consenta di superare definitivamente la crisi di liquidità riscontrata nei passati esercizi.

#### **4. Piano per il riordino della rete ospedaliera.**

*Mancato incremento al 31 dicembre 2020 dei posti letto di terapia intensiva previsti dal Piano regionale.*

**4.1.** L'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020 dispone in ordine alla necessità di rafforzare il SSR in ambito ospedaliero attraverso la predisposizione di piani di riordino regionali della rete ospedaliera volti a fronteggiare adeguatamente le emergenze pandemiche, rendendo strutturale sul territorio nazionale la dotazione di almeno 3.500 posti letto di terapia intensiva.

È previsto al riguardo che per ciascuna regione e provincia autonoma, tale incremento strutturale debba determinare una dotazione pari a 0,14 posti letto per mille abitanti.

La Sezione ha preso in esame il "*Piano di riordino della spesa ospedaliera*" adottato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 741 del 15 giugno 2020 e approvato dal Ministero della salute con decreto n. 14544/2020.

Anche nelle sue successive rimodulazioni il Piano prevede per la Fondazione Monasterio un incremento di 2 posti letto in terapia intensiva per un totale a regime di 17 posti.

Il dato sul numero di partenza era di 15 unità nel 2019, valore mantenuto anche nella ricognizione del 2020.

Alla richiesta istruttoria di questa Sezione, diretta a ottenere informazioni sullo stato di attuazione del Piano, la Fondazione ha riferito che il numero di posti in terapia intensiva al 31 dicembre 2020 è stato ridotto "*da 17 a 16 a fronte di un aumento di 3 posti letto di degenza ordinaria*".

**4.2.** La Sezione, in mancanza di controdeduzioni dell'ente sul punto, accerta che alla fine del 2020, nonostante lo specifico finanziamento assegnato, non risultavano ancora

conseguiti gli obiettivi previsti dal Piano di riordino della rete ospedaliera approvato dalla Regione ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 23/2020, con particolare riferimento alle postazioni di terapia intensiva.

Si invita quindi l'ente a procedere ad una programmazione dei lavori e dei relativi finanziamenti che, con il superamento delle problematiche dovute all'emergenza sanitaria, consenta di realizzare il programma previsto dal Piano regionale con la dovuta tempestività.

## 5. Approvazione del bilancio di esercizio.

*Ritardata adozione del bilancio di esercizio da parte della Fondazione e ritardata approvazione dello stesso da parte della Giunta regionale.*

5.1. Il bilancio di esercizio 2020 della Fondazione è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 512 del 9 novembre 2021 e approvato dalla Regione con deliberazione di giunta n. 822 del 18 luglio 2022, 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) e straordinariamente differiti per il 2021 al 30 giugno e al 31 luglio, dall'art. 11-quater, comma 5 e comma 6 lett. a) e b) del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, in considerazione della situazione di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19.

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di esercizio nel periodo 2016-2020, con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge.

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Adozione ente</b>	09/11/17	24/09/18	26/09/19	20/07/20	09/11/2021
<b>Termine</b>	30/04/17	30/04/18	30/04/19	30/06/20	30/06/2021
<b>Ritardo gg.</b>	193	147	149	20	132

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Approvazione Regione</b>	17/05/18	25/03/19	27/07/20	08/02/21	18/07/2022
<b>Termine</b>	31/05/17	31/05/18	31/05/19	31/07/20	31/07/2021
<b>Ritardo gg.</b>	351	298	423	192	352

5.2. La Fondazione riferisce al riguardo che il ritardo nell'approvazione dei bilanci è condizionato dall'emissione dei documenti regionali necessari per la redazione degli

stessi e, in particolare, per il bilancio di esercizio, dei parametri di riconoscimento dei livelli di mobilità sanitaria e della delibera di assegnazione finale.

La stessa Fondazione ricorda poi di avere approvato, come già comunicato in risposta alla richiesta delle misure correttive per superare questa criticità, un regolamento per l'adozione del bilancio entro 45 giorni dalla data di ricevimento della documentazione da parte della Regione.

**5.3.** La Sezione accerta la tardiva adozione e la conseguente tardiva approvazione del bilancio di esercizio della Fondazione.

Nel prendere atto che i termini previsti dal regolamento interno sono stati rispettati, la Sezione non può fare a meno di rilevare che la tardività rispetto ai termini di legge continua a persistere ulteriormente condizionata nell'esercizio in esame dalle obiettive difficoltà di carattere organizzativo e gestionale determinate dalla pandemia che hanno inciso, in particolare, sui tempi di assegnazione della quota finale del FSR da parte della Regione.

Si deve tuttavia ricordare come, a prescindere dalle specifiche problematiche legate alla pandemia, il cronico ritardo nelle operazioni di chiusura di alcune aziende, più volte rilevato nelle precedenti pronunce di questa Sezione, determina il ritardo nell'assegnazione della quota finale del FSR, che a sua volta provoca il ritardo dell'adozione del bilancio anche da parte di tutte le altre aziende, e successivamente della definitiva approvazione dello stesso da parte della Regione, in una progressione viziosa che investe l'intero SSR.

L'entità di questo ritardo, che si protrae per diversi mesi oltre il termine di chiusura degli esercizi, oltre a compromettere la funzione del bilancio di esercizio rispetto agli obblighi di rendicontazione e alle esigenze di programmazione, incide anche sulla corretta gestione e impiego delle risorse del Fondo sanitario.

E' stato riscontrato infatti che, in attesa di essere ripartite all'atto del completamento delle operazioni di chiusura contabile, le risorse corrispondenti all'ultima assegnazione sono fatte oggetto di impegni "generici" e trattenute sul bilancio regionale come residui "impropri" fino alla liquidazione, destinata ad intervenire a distanza di tempo e riferita al FSR di competenza di esercizi successivi.

Si viene continuamente a creare in questo modo una sovrapposizione tra la gestione di competenza e la gestione dei residui che, come più volte osservato, non consente di

verificare dal bilancio regionale l'effettiva destinazione del FSR di ciascun esercizio e la misura dei pagamenti effettuati e da effettuare sullo stesso.

Per queste ragioni deve ritenersi una esigenza imprescindibile e non ulteriormente rinviabile, una volta conclusa la fase dell'emergenza, quella di addivenire all'adozione e all'approvazione dei bilanci aziendali nei termini di legge.

## 6. Approvazione del bilancio economico di previsione.

*Ritardata adozione del bilancio economico di previsione da parte della Fondazione e ritardata approvazione dello stesso da parte della Giunta regionale.*

6.1. Il bilancio economico di previsione 2020 (e pluriennale 2020-2022) della Fondazione è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 98 del 28 febbraio 2020 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1615 del 21 dicembre 2020, 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 2017-2020 rispetto ai termini di legge.

	2017	2018	2019	2020
<b>Adozione ente</b>	05/04/17	05/02/18	21/12/18	28/02/2020
<b>Termine</b>	15/11/16	15/11/17	15/11/18	15/11/2019
<b>Ritardo gg</b>	141	82	36	105

	2017	2018	2019	2020
<b>Approvazione Regione</b>	29/05/18	29/05/18	15/07/19	21/12/2020
<b>Termine</b>	31/12/16	31/12/17	31/12/18	31/12/2019
<b>Ritardo gg.</b>	514	149	196	356

6.2. La Fondazione, riprendendo quanto già comunicato in risposta alla richiesta di adottare misure correttive sul punto, riferisce al riguardo aver approvato un regolamento interno per l'adozione del bilancio economico di previsione entro 45 giorni dall'emissione degli atti regionali propedeutici, quali le linee guida per la redazione, con l'indicazione degli obiettivi di contenimento dei costi.

**6.3.** La Sezione accerta la tardiva adozione e la tardiva approvazione del bilancio economico di previsione 2020.

Va peraltro riconosciuto che l'adozione da parte della Fondazione è avvenuta in tempi che, sebbene non abbiano assicurato il rispetto del termine di legge, non ne hanno compromesso gravemente l'astratta funzione programmatica.

Di quasi un anno risulta invece il ritardo nell'approvazione del bilancio da parte della Regione che aggrava quello rilevato costantemente nei passati esercizi.

Si ricorda al riguardo che il bilancio economico di previsione, per quanto privo di funzione autorizzatoria, rimane il principale strumento di programmazione degli enti del servizio sanitario, come espressamente dichiarato dall'art. 25 del d.lgs. n. 118/2011 che ne impone la predisposizione in coerenza con la programmazione sanitaria ed economico-finanziaria della Regione.

Per la funzione ad esso assegnata la legge richiede pertanto che l'adozione e l'approvazione del bilancio previsione precedano l'apertura dell'esercizio finanziario cui esso si riferisce.

Si chiede quindi alla Fondazione di procedere ad una sollecita adozione del bilancio di previsione una volta ricevuta la comunicazione delle linee guida regionali.

Si invita inoltre la Regione a quantificare, con le predette linee guida, le risorse a disposizione dell'ente basate su una stima del FSR che, in coerenza con la funzione programmatica ad esso assegnata, consenta la redazione di un bilancio nel rispetto dei termini e con previsioni di ricavi realistici e compatibili con i costi necessari a mantenere il livello delle prestazioni fornite dalla Fondazione.

#### **IV. GESTIONE 2021.**

##### **1. Il Conto economico dell'esercizio 2021. Prime evidenze.**

Nelle more dell'attività di controllo sulla gestione del 2020 la Fondazione ha adottato il bilancio di esercizio 2021.

La Sezione ha ritenuto pertanto di acquisire un prospetto riassuntivo della gestione comprensiva dei costi Covid riprodotto nella tabella a fine paragrafo, con lo scopo di anticipare i risultati economici del successivo esercizio, anch'essi fortemente condizionati dai perduranti effetti della crisi sanitaria.

I dati saranno oggetto di specifica analisi nel successivo ciclo di controlli, una volta intervenuta l'approvazione regionale e ricevuta la Relazione del Collegio sindacale.

Ci si limita a rilevare in questa sede le perdite che da 1 passano 7 milioni. La gestione Covid riporta costi per 1.406.786, ma non sono indicate corrispondenti voci di ricavo.

Si osserva al riguardo che i contributi in conto esercizio registrano un decremento sul dato del 2020, ma rimangono di oltre 2 milioni superiori a quelli del 2019 e si aggiungono ai ricavi da prestazioni sanitarie in aumento di 7 milioni.

In ogni caso i ricavi non risultano sufficienti a coprire i maggiori oneri della gestione connotata da un diffuso aumento di tutti i costi e, in particolare, dei costi per beni sanitari, con oltre 1,6 milioni sul valore del 2020 e per i servizi sanitari che registrano un incremento di 227 mila (compensato dalla riduzione dei servizi non sanitari).

Ancora più marcato è l'aumento dei costi per il personale dove si rileva una ulteriore impennata di 2,4 milioni rispetto al 2020 (+6,77%) e di 3,7 milioni rispetto al 2019 (+10,56%).



	2019	2020	COV	2021	COV
<b>Contributi in conto esercizio</b>	<b>17.117.830</b>	<b>27.130.951</b>	<b>595.685</b>	<b>19.605.290</b>	
<i>per quota FSR indistinto</i>	15.570.988	25.425.256	562.255	18.201.946	
<i>per quota FSR vincolato</i>	1.200.000				
<i>contributi c/esercizio extrafondo</i>	326.842	1.296.698	33.430	1.022.001	
<i>contributi in c/esercizio per ricerca</i>	20.000	223.996		381.342	
<i>contributi in c/esercizio da privati</i>		185.000			
<b>Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti</b>		<b>-177.651</b>	<b>-121.482</b>	<b>-190.024</b>	
<b>Utilizzo fondi per quote inutilizzate</b>	<b>743.718</b>	<b>1.411.950</b>		<b>77.539</b>	
<b>Ricavi per prestazioni sanitarie</b>	<b>64.429.383</b>	<b>56.993.453</b>		<b>64.644.499</b>	
<i>erogate da soggetti pubblici</i>	61.150.377	54.050.028		60.346.811	
<b>Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)</b>	<b>2.191.799</b>	<b>1.602.743</b>		<b>938.864</b>	
<b>Concorsi recuperi rimborsi</b>	<b>1.145.810</b>	<b>747.431</b>		<b>1.421.503</b>	
<b>Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio</b>	<b>2.296.944</b>	2.562.856		2.694.612	
<b>Altri ricavi e proventi</b>	<b>2.028.899</b>	748.860		946.848	
<b>TOTALE VALORE PRODUZIONE</b>	<b>89.954.381</b>	<b>91.020.594</b>	<b>474.202</b>	<b>90.139.134</b>	
<b>Acquisti di beni</b>	<b>27.823.556</b>	<b>28.668.057</b>	<b>161.512</b>	<b>30.064.199</b>	<b>403.545</b>
<i>sanitari</i>	27.249.820	27.603.892	140.545	29.218.091	394.392
<i>non sanitari</i>	573.736	1.064.165	20.967	846.107	9.153
<b>Acquisto di servizi</b>	<b>14.741.040</b>	<b>15.008.071</b>	<b>197.021</b>	<b>14.911.938</b>	<b>153.784</b>
<i>sanitari</i>	5.513.549	5.296.091	114.809	5.523.863	62.816
<i>non sanitari</i>	9.227.491	9.711.980	82.212	9.388.074	90.967
<b>Manutenzione e riparazione</b>	<b>3.691.952</b>	<b>3.022.414</b>		<b>3.396.229</b>	<b>106.532</b>
<b>Godimento di beni di terzi</b>	<b>500.458</b>	<b>904.037</b>		<b>966.783</b>	
<b>Costo del personale</b>	<b>35.145.522</b>	<b>36.391.935</b>	<b>659.372</b>	<b>38.856.867</b>	<b>712.523</b>
<b>IRAP PERSONALE</b>	<b>2.340.331</b>	<b>2.682.194</b>		<b>2.688.702</b>	<b>30.401</b>
<b>Oneri diversi della gestione</b>	<b>1.133.699</b>	1.125.945	1.743	1.071.005	
<b>Ammortamenti</b>	<b>2.464.354</b>	2.738.306		2.770.757	
<b>Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti</b>					
<b>Variazione delle rimanenze</b>	<b>169.596</b>	-260.045		-265.477	
<b>Accantonamenti dell'esercizio</b>	<b>2.016.998</b>	2.653.989		2.663.991	
<b>TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE</b>	<b>90.027.508</b>	<b>92.934.904</b>		<b>97.124.994</b>	<b>1.406.786</b>
<b>DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE</b>	<b>-73.127</b>	<b>-1.914.310</b>		<b>-6.985.860</b>	<b>-1.406.786</b>
<b>TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI</b>	<b>-85.259</b>	-250.393		-272.987	
<b>TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI</b>	<b>398.003</b>	563.662		80.575,61	
<b>TOTALE IMPOSTE E TASSE</b>	<b>235.319</b>	<b>229.623</b>		<b>319.005</b>	
<b>UTILE (PERDITA)</b>	<b>4.298</b>	<b>-1.830.664</b>	<b>-545.446</b>	<b>-7.497.279</b>	<b>-1.406.786</b>

I dati esaminati, quantunque ancora provvisori, confermano che l'effetto della pandemia sulla gestione dell'ente, già riscontrato nell'esercizio 2020, si è manifestato in maniera ancora più negativa nel 2021, trascinando al rialzo diverse voci di costo, alcune delle quali suscettibili di divenire strutturali e gravare sui bilanci aziendali nei futuri esercizi.

Risulta evidente che se il superamento della situazione di emergenza, che ha verosimilmente lasciato traccia anche sul bilancio del 2022, non consentirà di

mantenere il precedente e più contenuto livello dei costi dovranno essere reperite maggiori fonti di finanziamento per consentire all'Azienda di erogare le prestazioni dovute in condizioni di stabile equilibrio economico.

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 2020, e della successiva attività istruttoria

### **ACCERTA**

la presenza, nei termini indicati in motivazione, dei seguenti profili di criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria della Fondazione Toscana Gabriele Monasterio 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:

- la perdita registrata alla chiusura dell'esercizio 2020;
- le assunzioni a tempo indeterminato effettuate con l'impiego di risorse straordinarie senza verifica della sostenibilità dei costi a regime, con conseguenti ricadute sui futuri equilibri di bilancio;
- gli elevati costi dell'indebitamento;
- il mancato incremento dei posti letto di terapia intensiva nelle strutture dell'Azienda al 31 dicembre 2020 rispetto all'obiettivo fissato dal Piano regionale di riordino della rete ospedaliera;
- la ritardata adozione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

### **CHIEDE**

alla Fondazione 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 programmazione dei costi compatibile con i ricavi garantiti dalle fonti di finanziamento ordinarie;
- fornire un'analisi dettagliata dell'andamento degli oneri per il personale correlato alle specifiche esigenze assunzionali che, tenuto conto della programmazione

generale dei ricavi e dei costi per i prossimi esercizi, consenta di attestarne la piena sostenibilità ai fini del mantenimento dell'equilibrio di bilancio, assicurando al contempo la prestazione dei livelli essenziali di assistenza;

- verificare la sostenibilità dei costi di indebitamento nei limiti assicurati dalle fonti ordinarie di finanziamento dell'Azienda, senza che siano sottratte risorse del FSR dalla destinazione esclusiva di 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 della Fondazione riconducibili alle proprie competenze in materia di organizzazione del SSR e in particolare a:

- ripartire le risorse delle FSR in base ad una preventiva programmazione elaborata sulla base dei costi delle aziende, superando la prassi di assegnare la quota finale dopo la chiusura dell'esercizio in ragione delle esigenze di finanziamento che emergono dai preconsuntivi;
- provvedere ad una più sollecita approvazione dei bilanci di esercizio e dei bilanci preventivi delle aziende.

I provvedimenti adottati dalla Fondazione 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 della Fondazione Toscana Gabriele Monasterio, al Collegio sindacale della Fondazione 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 30 marzo 2022.

Il magistrato relatore  
Paolo Bertozzi  
(firmato digitalmente)

Il Presidente  
Maria Annunziata Rucireta  
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 3 maggio 2023.

Il funzionario incaricato  
Claudio Felli  
(firmato digitalmente)