

Del. n. 37/2018/PRSS



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

<b>Cristina ZUCCHERETTI</b>	presidente
<b>Nicola BONTEMPO</b>	consigliere
<b>Mauro NORI</b>	consigliere, relatore
<b>Giancarlo Carmelo PEZZUTO</b>	consigliere
<b>Fabio ALPINI</b>	referendario

nell'adunanza del 6 giugno 2018;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e le successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che estende le disposizioni contenute nei commi 166 e 167 anche agli enti del Servizio sanitario nazionale, facendo obbligo ai collegi sindacali dei predetti enti di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di esercizio redatta sulla base di apposite linee guida predisposte dalla Corte dei conti;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la propria deliberazione 12 gennaio 2017, n. 1, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2017;

VISTE le “linee-guida” per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio di esercizio 2015, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 30 maggio 2016, n. 20;

VISTA la l.r. 28 dicembre 2015, n. 84, concernente il riordino dell’assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale;

VISTA la pronuncia specifica di accertamento adottata in relazione al bilancio di esercizio 2015 delle Aziende USL n. 3 di Pistoia, n. 4 di Prato, n. 10 di Firenze e n. 11 di Empoli, confluite, a decorrere dal 1° gennaio 2016, nell’Azienda unità sanitaria locale Toscana Centro, con deliberazione del 15 marzo 2018, n. 13, depositata e comunicata, in pari data, all’Azienda;

PRESA VISIONE della relazione, inoltrata alla Sezione con nota n. 57602 dell’8 maggio 2018, concernente i provvedimenti adottati dall’ente per rimuovere le irregolarità riscontrate sul bilancio di esercizio 2015;

ESAMINATI la documentazione pervenuta, le osservazioni formulate e gli elementi emersi nell’istruttoria condotta con il supporto del competente settore della Sezione di controllo;

CONSIDERATO che, in sede di contraddittorio svolto in adunanza pubblica del 6 giugno 2018 il rappresentante dell’ente (Direttore amministrativo) ha confermato quanto già espresso con le note acquisite agli atti e che, in rappresentanza della Regione, il dott. Moraldo Neri ha espresso le proprie valutazioni in ordine agli elementi emersi nell’istruttoria;

UDITO il relatore, cons. Mauro Nori;

#### CONSIDERATO

- che dalla pronuncia specifica di accertamento di cui alla deliberazione richiamata nelle premesse, sono emerse le seguenti criticità di bilancio:

#### LIMITE DI SPESA PER ACQUISTI DI BENI E SERVIZI (Aziende USL 3 Pistoia, 4 Prato, 10 Firenze e 11 Empoli)

È stato rilevato il mancato conseguimento dell’obiettivo, posto dall’art. 15, comma 13, lettera a), della l. n. 135/2012 (“*Spending review*”), di riduzione del valore dei contratti e delle rispettive forniture di beni e servizi in misura pari al 10 per cento, per l’anno 2015 rispetto al 2011. La riduzione del valore dei contratti sopra citati risulta nondimeno realizzata nella misura dello 0,76 per cento per l’Azienda USL 3 di Pistoia, dell’1,09 per cento per l’Azienda USL 10 di Firenze e del 7,52 per cento per l’Azienda USL 11 di Empoli, mentre per l’Azienda USL 4 di Prato risulta un incremento di spesa del 17,37 per cento. In valore assoluto, l’Azienda USL di Pistoia,

l'Azienda USL di Firenze e l'Azienda USL di Empoli hanno ridotto la spesa, rispetto al 2011, per un importo, rispettivamente di 0,72 milioni, di 2,67 milioni e di 5,23 milioni, mentre l'Azienda USL di Prato ha aumentato la spesa, rispetto allo stesso anno, per un importo di 13,29 milioni.

In particolare, la Sezione ha ritenuto di escludere dal calcolo relativo al rispetto del suddetto obiettivo una serie di voci di costo afferenti alla mobilità sanitaria, alle convenzioni uniche nazionali, ai sussidi previsti dalla l. 210/1992, al personale comandato, alla spesa ospedaliera e alla libera professione *intramoenia*.

Complessivamente, le Aziende confluite, a decorrere dal 2016, nell'Azienda USL Toscana Centro hanno realizzato un aumento del valore dei contratti e delle forniture pari allo 0,96 per cento, avendo speso nel 2015, 490,73 milioni a fronte dei 486,06 spesi nel 2011.

È stato rilevato, inoltre, il mancato conseguimento dell'obiettivo, posto dall'art. 9-ter, comma 1, lettera a), della l. n. 125/2015, di riduzione del valore dei contratti e delle rispettive forniture di beni e servizi in misura pari al 5 per cento, per l'anno 2015 rispetto al 2014. La riduzione del valore dei contratti sopra citati risulta realizzata nella misura dello 0,60 per cento per Azienda USL 11 di Empoli, mentre per l'Azienda USL 3 di Pistoia, 4 di Prato e 10 di Firenze risulta un incremento di spesa rispettivamente dello 0,55 per cento, dell'1,05 per cento e dello 0,48 per cento.

In valore assoluto, l'Azienda USL di Empoli ha ridotto la spesa, rispetto al 2014, per un importo di 237.499 euro, mentre le Aziende USL di Pistoia, di Prato e di Firenze hanno aumentato la spesa, rispetto allo stesso anno, per un importo di 467.679 euro, di 684.525 euro e di 589.264 euro.

Complessivamente, le Aziende confluite, a decorrere dal 2016, nell'Azienda USL Toscana Centro hanno realizzato un aumento del valore dei contratti e delle forniture pari allo 0,48 per cento, rispetto al 2014, per un importo di 1.503.969 euro.

#### SPESA FARMACEUTICA (Aziende USL 3 Pistoia, 4 Prato, 10 Firenze e 11 Empoli)

Premesso che la Regione Toscana ha superato il limite del 3,5 per cento del FSN, previsto dall'art. 15, comma 4, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135 per la spesa farmaceutica ospedaliera, è stato rilevato il mancato raggiungimento dell'obiettivo attribuito dalla Regione con delibera di Giunta 7 aprile 2015, n. 450 (allegato B).

Lo sfioramento è risultato, rispettivamente, del 22,13 per cento per l'Azienda USL 3 Pistoia (8,17 milioni), del 20,20 per cento per l'Azienda USL 4 di Prato (7,94 milioni), del 25,75 per cento per l'Azienda 10 di Firenze (29,95 milioni) e del 12,55 per cento per l'Azienda USL 11 di Empoli (3,65 milioni).

#### SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI (Aziende USL 4 Prato, 10 Firenze e 11 Empoli)

Premesso che la Regione Toscana ha superato il limite del 4,4 per cento del FSN, previsto dall'art. 15, comma 13, lett. f) del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135 per la spesa per dispositivi medici, è stato rilevato il mancato raggiungimento dell'obiettivo attribuito dalla Regione con delibera di Giunta 7 aprile 2015, n. 450 (allegato B).

Lo sfioramento è risultato, rispettivamente, del 4,05 per cento per l'Azienda USL di Prato (0,92 milioni), del 12,68 per cento per l'Azienda USL 10 di Firenze (5,58 milioni) e del 2,92 per cento per l'Azienda USL di Empoli (0,51 milioni).

#### LIMITI DI SPESA DEL PERSONALE (Aziende USL 4 di Prato e 11 di Empoli)

È stato rilevato il mancato rispetto, relativamente alla spesa del personale, del limite prescritto dall'art. 2, comma 71, della l. n. 191 del 2009, pari al corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1,4 per cento. Al riguardo si precisa che la Sezione ha adottato un criterio di calcolo uniforme, fondato sulle risultanze del conto economico, non ritenendo di poter condividere i criteri di calcolo utilizzati dalle Aziende, in quanto privi di immediato riscontro con le risultanze del conto economico.

Si osserva, inoltre, che possono essere scomutate dalle spese rilevanti ai fini del rispetto del limite di legge soltanto quelle derivanti dall'applicazione di normative nazionali (come la sanità penitenziaria).

Con specifico riferimento all'Azienda USL 11 di Empoli, si rileva, ai fini del calcolo del limite di spesa in oggetto, che la somma relativa alla spesa del personale addetto alle funzioni di sanità penitenziaria non risulta essere stata portata in detrazione nei precedenti esercizi finanziari, né sembra fare riferimento ad un fatto gestionale di competenza dell'esercizio 2015.

Infatti mentre nell'esercizio 2014 i dati indicati nel questionario attestavano il rispetto del limite e non riportavano alcuna detrazione, nel 2013 la ricostruzione della spesa del personale effettuata dall'azienda per il rispetto del limite di spesa in oggetto, scomputava alcune spese tra cui quella relativa a personale penitenziario per un importo di euro 564.645 (vedi controdeduzione vs. prot. n. 4324 del 1° febbraio 2016). Di conseguenza questa Sezione ritiene del tutto incongruo l'importo scomputato allo stesso titolo nell'anno 2015 pari a 1.367.127.

#### INTRAMOENIA (Azienda USL 11 Empoli)

Si rileva la forte differenza esistente tra i ricavi *intramoenia* dichiarati nel Conto Economico e i rispettivi incassi registrati dal codice siope 1600 (Entrate per prestazioni sanitarie erogate in regime di *intramoenia*), pari al 40,44 per cento; tale percentuale, nell'esercizio 2014, risultava pari al 21,15 per cento. Si rileva, inoltre, che i suddetti ricavi non trovano corrispondenza neppure nel codice Siope 1100 (Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie – *ticket*), ove risulta un importo pari a 3,97 milioni di euro, inferiore, a sua volta, ai ricavi da CE pari a 7,03 milioni di euro. Lo scostamento complessivo è pari al 42,40 per cento, per cui a fronte di ricavi per 11,33 milioni di euro, si rilevano incassi per soli 6,53 milioni di euro. Ciò evidenzia una carenza nel sistema di rilevazione delle prestazioni che non permette un uso tempestivo e automatico dei codici gestionali appropriati.

- che le Aziende, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 e dell'art. 1, comma 170, della l. n. 266/2005, sono tenute ad adottare entro sessanta giorni i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio;

- che, riguardo al superamento del limite di spesa relativo all'acquisto di beni e servizi, l'Azienda USL Toscana Centro ha dichiarato che il mancato raggiungimento degli obiettivi è dovuto al notevole incremento della spesa per il vaccino finalizzato alla profilassi ed alla prevenzione, conseguente all'incremento dei casi di meningococco C nonché, con riferimento all'Azienda USL di Pistoia e a quella di Prato, ai costi sostenuti per i canoni relativi ai *project financing* dei Presidi Ospedalieri di Prato e Pistoia, non presenti nel 2011 e al costo del canone di disponibilità per quanto riguarda il Presidio Ospedaliero di Empoli. Depurando il dato relativo alla spesa per beni e servizi dai costi sopra specificati, emerge un risparmio complessivo, per le Aziende confluite, a decorrere dal 2016, nell'Azienda USL Toscana Centro, pari al 7,2 per cento, per un importo di 585,92 milioni. Non è stata, tuttavia, segnalata alcuna misura finalizzata alla razionalizzazione della spesa da parte dell'Azienda USL Toscana Centro;

- che, riguardo al superamento del limite per la spesa farmaceutica ospedaliera, l'Azienda USL Toscana Centro ha istituito il Nucleo Tecnico Aziendale, presieduto dal Direttore Sanitario Aziendale e con la condivisione dei Direttori di Dipartimento e del Direttore della Rete Ospedaliera, che ha individuato le necessarie azioni correttive. Tali azioni correttive, dettagliatamente esposte nell'allegato A della relazione, inviata alla Sezione con nota n. 57602 dell'8 maggio 2018, hanno riguardato la farmaceutica ospedaliera, la distribuzione diretta, gli acquisti diretti, gli acquisti in economia ed altre azioni con stima economica ed hanno condotto, nel 2016, al recupero di 2,5 milioni (registri AIFA) e ad una riduzione di spesa di 2,3 milioni (per le terapie HCV);

- che, riguardo al superamento del limite di spesa per i dispositivi medici, l'Azienda USL Toscana Centro ha dichiarato che il mancato raggiungimento dell'obiettivo è stato aggravato dall'attivazione di nuove strutture - come la chirurgia bariatrica, la broncologia e l'endoscopia bronchiale - e di nuove tecniche diagnostiche. Non è stata, tuttavia, segnalata alcuna misura finalizzata alla razionalizzazione della spesa da parte dell'Azienda USL Toscana Centro;

- che l'Azienda USL Toscana Centro, nella relazione sulle misure correttive adottate, con riferimento al superamento del limite di spesa per il personale, ha dichiarato che, essendo le Aziende USL di Prato e di Empoli confluite nell'Azienda USL Toscana Centro, insieme alle Aziende USL di Firenze e di Pistoia, ciò avrebbe comportato, nel 2015, il complessivo rispetto del limite di spesa per il personale, per un importo di circa 834.000 euro. Inoltre, l'Azienda è impegnata nell'elaborazione del piano occupazionale 2018, che tiene conto del limite prescritto dall'art. 2, comma 71, della l. n. 191 del 2009. A tal fine ogni richiesta di nuove assunzioni viene valutata utilizzando la metodologia dei carichi di lavoro in riferimento a ciascun dipartimento e struttura organizzativa afferente. Tale metodologia permette di valutare l'effettivo bisogno di nuove unità di personale in relazione alle cessazioni intervenute e al volume di prestazioni da erogare. Infine, il Direttore amministrativo dell'Azienda, in sede di adunanza, ha rappresentato che sul superamento della spesa di personale ha influito l'assunzione di ispettori, con co-finanziamento derivante dalla

redistribuzione regionale di una quota delle sanzioni amministrative accertate per lavoro sommario o irregolare;

- che, riguardo alla forte differenza esistente tra i ricavi *intramoenia* dichiarati nel Conto Economico e i rispettivi incassi registrati dal codice siope 1600 (Entrate per prestazioni sanitarie erogate in regime di *intramoenia*), l'Azienda USL Toscana Centro, nel prendere atto di quanto segnalato da questa Sezione, ha comunicato che nel corso del 2018 l'Azienda sta provvedendo ad una riorganizzazione di tutti i vari percorsi presenti nelle ex Aziende e tra questi anche quello della libera professione, al fine di consentire una ridefinizione della tempistica di riattribuzione degli incassi al codice SIOPE di competenza, consentendo, così, il superamento delle squadrature rilevate;

### RITENUTO

- di prendere atto delle dichiarazioni dell'Azienda relative alle cause del superamento del limite di spesa relativo all'acquisto di beni e servizi per ciascuna delle ex Aziende USL di Pistoia, Prato, Firenze ed Empoli. Va, tuttavia, considerato che l'utilizzo di strumenti innovativi quali il *project financing* non rappresenta un evento eccezionale, ma una chiara scelta gestionale, da valutare entro i limiti di spesa dell'Ente. Conseguentemente, l'Azienda non può considerarsi esente dal rispetto degli obiettivi di rigore stabiliti dalla normativa in tema di *spending review*. Si invita, pertanto, l'Azienda a porre in essere le azioni finalizzate a ricondurre tale tipologia di spesa nei limiti imposti dalla legge;

- di prendere atto delle misure correttive adottate dall'Azienda relative al superamento del limite di spesa relativo alla spesa farmaceutica ospedaliera per ciascuna delle ex Aziende USL di Pistoia, Prato, Firenze ed Empoli;

- di prendere atto delle dichiarazioni dell'Azienda relative alle cause del superamento del limite di spesa relativo all'acquisto di dispositivi medici per le ex Aziende USL di Prato, Firenze ed Empoli. Si invita, tuttavia, l'Azienda a porre in essere le azioni finalizzate al rispetto degli obiettivi assegnati dalla Regione: tali obiettivi, infatti, non sono dei meri parametri tendenziali di riferimento, ma obiettivi cogenti al fine di consentire il rispetto, da parte della stessa Regione, di obblighi previsti dalla legge;

- di prendere atto delle dichiarazioni dell'Azienda USL Toscana Centro relative al complessivo rispetto del limite di spesa per il personale delle Aziende come confluite nella AUSL Toscana Centro, anche se l'irregolarità permane con riferimento al bilancio d'esercizio 2015 delle Aziende USL di Prato e di Empoli, considerando che, in tale esercizio, le medesime costituivano soggetto giuridico a sé stante;

- di prendere atto delle misure correttive adottate dall'Azienda dell'Azienda relativamente alla contabilizzazione dei ricavi *intramoenia*, anche se l'irregolarità permane con riferimento al bilancio d'esercizio 2015 dell'Azienda USL di Empoli;

- che le risultanze del bilancio di esercizio 2016, cui l'Azienda fa riferimento nella propria relazione dell'8 maggio 2018, saranno oggetto di successiva valutazione da parte di questa Sezione;

- che le irregolarità segnalate e riferite al superamento del limite di spesa per l'acquisto di beni e servizi (per ciascuna delle *ex* Aziende USL di Pistoia, Prato, Firenze ed Empoli), al superamento del limite di spesa per la farmaceutica ospedaliera (per ciascuna delle *ex* Aziende USL di Pistoia, Prato, Firenze ed Empoli), al superamento del limite di spesa per i dispositivi medici (per le *ex* Aziende USL di Prato, Firenze ed Empoli) al mancato rispetto del limite di spesa per il personale (limitatamente alle *ex* Aziende USL di Prato e di Empoli) e alla contabilizzazione dei ricavi *intramoenia* (limitatamente all'*ex* Azienda USL di Empoli) permangono con riferimento al bilancio d'esercizio 2015;

#### DELIBERA

- di *prendere atto* dei provvedimenti finalizzati ad evitare il ripetersi delle irregolarità rilevate, riservandosi di esaminare in dettaglio le risultanze del bilancio d'esercizio 2016;

- di invitare l'Azienda a tenere sotto controllo la spesa per l'acquisto di beni e servizi e la spesa per i dispositivi medici, per le ragioni sopra specificate;

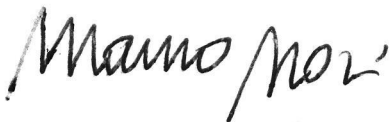
#### DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Direttore generale dell'Azienda Unità sanitaria locale Toscana centro, al Collegio sindacale dell'Azienda e al Presidente della Regione Toscana.

La presente decisione è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte dell'Azienda, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 6 giugno 2018

Il relatore  
Mauro Nori



Il presidente  
Cristina Zuccheretti



Depositata in segreteria il 6 giugno 2018

Il funzionario preposto al servizio di supporto

Claudio Felli

