

Firenze, 26/01/17

Prot. n. 12089

Azienda USL Toscana centro

Corte dei Conti
Presidente Sezione Regionale di Controllo
per la Toscana
Dr. Roberto Tabbita

p.c. Giunta Regione Toscana
Direttore
Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale
Dr.ssa Monica Piovi



Oggetto: Riscontro nota Prot. 0006112-14/12/2016-SC_TOS-T83-P. Controllo-monitoraggio, ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge finanziaria 2006 e dell'art. 1, commi 3 e 7, d.l. 10 Ottobre 2012, n. 174 convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213. Bilancio di esercizio 2014.

In riscontro alla nota di codesta Spett.le Sezione Regionale di Controllo per la Toscana in oggetto citata, in merito all'ipotesi di Pronuncia di Accertamento in relazione al bilancio consuntivo 2014 delle ASL di Empoli, Firenze, Pistoia e Prato, si fornisce la richiesta relazione.

Al fine di meglio comprendere quanto successivamente dedotto circa le diverse censure mosse al conto consuntivo delle Aziende Sanitarie sopra citate, va preliminarmente considerata la radicale trasformazione cui è sottoposto l'assetto del Servizio Sanitario della Regione Toscana, a partire dal secondo semestre dell'anno 2015 e, in maniera ancor più incisiva, a decorrere dal 01/01/2016.

Per toccare i punti salienti del mutato quadro istituzionale, con Legge Regione Toscana nr. 28 del 16/03/2015 si è avviato un complessivo riordino delle Aziende ASL presenti sul territorio regionale, disponendo una disciplina transitoria, a valere sul secondo semestre dell'anno 2015, imperniata sulla previsione di un futuro accentramento delle medesime in tre Aziende Sanitarie, sulla base di una più completa disciplina di dettaglio; tale ultima normativa ha visto la luce con Legge Regionale nr. 84 del 28/12/2015, la quale ha disposto l'istituzione delle tre "nuove" Aziende Sanitarie, a far data dal 01/01/2016, e la contestuale soppressione delle dodici preesistenti.

L'organizzazione del Servizio Sanitario della Regione Toscana è stata, dunque, oggetto di un recente processo di sostanziale revisione, quale ben si coglie nel preambolo stesso della citata Legge nr. 84 del 28/12/2015, del quale si riportano i passi più significativi: *"Al fine di promuovere la semplificazione del sistema, la riduzione dei livelli apicali, l'uniformità e omogeneità organizzativa in contesti più ampi rispetto ai precedenti, la sinergia tra aziende ospedaliero-*

Il Direttore Amministrativo
Azienda USL Toscana Centro
Dr. Enrico Volpe
Telefono:
055 693.9179; 8322
Fax: 055 693.8298
e-mail: direttore.amministrativo
@uslcentro.toscana.it

Firma:

universitarie (AOU) e le aziende unità sanitarie locali (USL) attraverso la programmazione integrata, la valorizzazione del territorio, la realizzazione di economie di scala sui diversi processi, l'integrazione della rete ospedaliera su contesti più ampi ed una diffusione omogenea delle migliori pratiche all'interno del sistema, nonché un ulteriore contenimento della spesa, si procede al ridisegno dell'assetto organizzativo del servizio sanitario regionale, già intrapreso con la legge regionale 16 marzo 2015 n. 28, i cui punti cardine sono rappresentati dalla riduzione delle aziende USL, dal rafforzamento della programmazione di area vasta, dall'organizzazione del territorio e dalla revisione dei processi di governance”

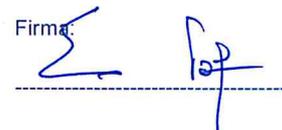
Il breve excursus normativo, al fine di rendere chiare le ragioni per cui, nella stesura di un programma di lavoro proiettato nel futuro e nell'enunciazione delle richieste “*misure correttive*”, si farà riferimento alla nuova persona giuridica, costituita dalla Azienda ASL Toscana Centro, nella quale sono confluite, in ossequio alla normativa sopra richiamata, le Aziende ASL di Firenze, Empoli, Pistoia e Prato e, nel contempo, per ribadire come l'adozione di misure di efficientamento, sempre dovute ed imprescindibilmente perseguite dalla Direzione Aziendale, passi, viepiù nell'attuale contesto di riorganizzazione del Sistema Sanitario Regionale, attraverso l'attuazione della richiamata normativa.

Prendendo le mosse, dopo l'inquadramento giuridico della nuova realtà istituzionale, dalle prospettate irregolarità gravi di cui all'ipotesi di pronuncia, in merito ai vizi in materia di **superamento dei limiti di spesa del personale**, riscontrati da codesta Sezione di Controllo in capo alla sola ex Azienda Sanitaria di Prato, c'è da notare come il confluire della medesima nella Asl Toscana Centro non alteri, in capo al nuovo soggetto giuridico, una situazione di sostanziale equilibrio e di assoluto rispetto della normativa di cui all'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, che impone il limite del costo del 2004, diminuito dell'1,4%. Come si evidenzia nell'allegata Tabella 1), infatti, ricostruendo la complessiva spesa delle Aziende confluite nella ASL Toscana Centro, sia per l'annualità 2013 che per il 2014, al netto delle detrazioni riconosciute per legge legate ai rinnovi contrattuali e di quelle derivanti dall'applicazione rigida di norme di rango nazionale, il limite massimo entro cui rinvenire la piena conformità a norma non risulta assolutamente superato, evidenziandosi, invece, un complessivo miglioramento rispetto all'esercizio precedente.

Ulteriore censura riscontrata, tale da pregiudicare, a mente dell'ipotesi di Pronuncia di Accertamento in oggetto, gli equilibri economico finanziari delle Aziende nei confronti delle quali è stata mossa, è costituita dal **superamento dei limiti di spesa farmaceutica convenzionata** (*relativamente alle ex Aziende di Pistoia, Prato e Firenze*). Come riscontrato dalla Sezione di Controllo, il parametro di riferimento cui ci si riferisce per sancire la ritenuta grave irregolarità è costituito non da una normativa di rango nazionale, e nemmeno da una legge regionale, bensì da un atto di programmazione interno alla Regione Toscana, quale è da intendersi la Deliberazione di Giunta Regionale del 28 luglio 2014, nr. 644.

Il Direttore Amministrativo
Azienda USL Toscana Centro
Dr. Enrico Volpe
Telefono:
055 693.9179; 8322
Fax: 055 693.8298
e-mail: direttore.amministrativo
@uslcentro.toscana.it

Firma:



Alle medesime conclusioni si perviene con riferimento al superamento del limite di spesa per dispositivi medici e prodotti chimici (*relativamente alle ex Aziende di Prato, Firenze ed Empoli*).

Giova, altresì, ricordare come la Sezione, specialmente in materia di "esimenti", ha avuto talora modo di ribadire il concetto per cui eventuali giustificazioni dello sfondamento di tetti economici normativamente imposti fossero da rinvenire esclusivamente nell'osservanza di norme di rango nazionale; basti far riferimento al tema del superamento dei limiti di spesa del personale, allorchè unico elemento giustificativo è stato rinvenuto nella norma di primo grado, che impose il trasferimento degli oneri della Sanità Penitenziaria alle Aziende del Servizio Sanitario Nazionale, a nulla valendo considerazioni atte a dimostrare come altre fonti di rango secondario avessero motivato l'assunzione di oneri ulteriori.

Se, dunque, è alla normativa nazionale cui riferirsi per il riscontro delle "gravi irregolarità" – e delle correlate cause giustificative - dovrebbe discenderne la conseguenza che, sul piano giuridico, l'eventuale mancato raggiungimento di obiettivi posti con atti di programmazione, che non abbiano nemmeno i requisiti di una norma di secondo grado, non costituisca motivo di Pronuncia di Accertamento.

Nemmeno può tacersi, con particolare riferimento alla spesa farmaceutica, come il legislatore nazionale, nell'emanazione delle norme in tema di spending review di cui al Decreto Legge 95/2012 e della successiva conversione in legge 135/2012, non abbia annoverato la farmaceutica tra i settori da sottoporre alla prevista manovra di contenimento della spesa, evidentemente ritenendo prevalente l'interesse generale alla cura rispetto alla mera riduzione dei costi legati all'impiego di farmaci.

Nel proseguire la disamina dei conti di bilancio relativi all'esercizio 2014 in cui sono state ravvisate le gravi irregolarità, merita approfondire il **superamento del limite di spesa per acquisti di beni e servizi**, posto dall'art. 15, comma 13 della legge n. 135/2012.

Va preliminarmente riconosciuta una estrema difficoltà nel circoscrivere l'esatta portata ed il preciso confine della richiamata normativa, la quale, al comma a) del citato art. 15, comma 13, recita testualmente: "*gli importi e le connesse prestazioni relative a contratti in essere di appalto di servizi e di fornitura di beni e servizi, con esclusione degli acquisti dei farmaci, stipulati da aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, sono ridotti del 5 per cento a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto per tutta la durata dei contratti medesimi; tale riduzione per la fornitura di dispositivi medici opera fino al 31 dicembre 2012*". E' di tutta evidenza, anzitutto, come l'intera categoria dell'assistenza farmaceutica sia ab origine esclusa dalla prevista riduzione, altrettanto chiaro è il concetto che la classe dei dispositivi medici debba essere oggetto di riduzione dalla data di entrata in vigore del Decreto Legge 95/2012 e soltanto fino al 31/12/2012 e, da ultimo, è oltremodo chiaro che la norma faccia riferimento alla durata dei contratti in essere al momento della sua entrata in vigore, per cui, salvo le esclusioni ed i limiti temporali sopra evidenziati, non è

Il Direttore Amministrativo
Azienda USL Toscana Centro
Dr. Enrico Volpe
Telefono:
055 693.9179; 8322
Fax: 055 693.8298
e-mail: direttore.amministrativo
@uslcentro.toscana.it

Firma



automaticamente rinvenibile una estensione della medesima in maniera indifferenziata a tutto il 2014.

Ancora in tema di difficoltà interpretative/applicative, ove anche si volesse far riferimento alla successiva lettera b) della legge appena richiamata, la medesima prospetta una fattispecie estremamente particolare, in cui egualmente non è dato cogliere il principio della generale riduzione del 10% rispetto al costo del 2011; infatti la norma recita: *“Qualora sulla base dell'attività di rilevazione di cui al presente comma, nonché sulla base delle analisi effettuate dalle Centrali regionali per gli acquisti anche grazie a strumenti di rilevazione dei prezzi unitari corrisposti dalle Aziende Sanitarie per gli acquisti di beni e servizi, emergano differenze significative dei prezzi unitari, le Aziende Sanitarie sono tenute a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti che abbia l'effetto di ricondurre i prezzi unitari di fornitura ai prezzi di riferimento come sopra individuati, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto. In caso di mancato accordo, entro il termine di 30 giorni dalla trasmissione della proposta, in ordine ai prezzi come sopra proposti, le Aziende sanitarie hanno il diritto di recedere dal contratto senza alcun onere a carico delle stesse, e ciò in deroga all'articolo 1671 del codice civile. Ai fini della presente lettera per differenze significative dei prezzi si intendono differenze superiori al 20 per cento rispetto al prezzo di riferimento”*

Pur muovendo dalle considerazioni di cui sopra, nella consapevolezza che non sia automaticamente applicabile ai diversi conti di bilancio il principio di una riduzione del 10% rispetto all'ammontare delle rispettive poste dell'esercizio 2011, in quanto tale automatismo non sembra assolutamente rinvenibile nel dettato normativo, L'Azienda Asl Toscana Centro, seguendo i criteri di esclusione riconosciuti nell'ipotesi di Pronuncia di Accertamento, (*mobilità sanitaria, convenzioni uniche nazionali, sussidi previsti dalla legge 210/1992, personale comandato, spesa ospedaliera e libera professione intramoenia*) ha comunque effettuato un ricalcolo complessivo delle voci cui la Corte si è riferita, quale sinteticamente e chiaramente riportato nell'allegata tabella 2), dal quale si evince un contenimento della spesa, riferita alla sommatoria delle quattro Aziende di cui trattasi, pari a **€ 23.460.305**, segno di un evidente sforzo di razionalizzazione messo in campo.

Avviandosi a conclusione, resta da trattare l'irregolarità riscontrata in ordine alla diversa modalità di contabilizzazione dei contributi da parte della Regione per ripiano perdite rispetto a quanto prescritto dall'art. 29, comma 1 lettera d), del D.L.vo n. 118/2011.

Nello specifico, Il D.lgs. 118/2011 disciplina la contabilizzazione del ripiano perdite prevedendo: *“i contributi per ripiano perdite sono rilevati in un'apposita voce del patrimonio netto sulla base del provvedimento regionale di assegnazione, con contestuale iscrizione di un credito verso regione. Al momento dell'incasso del credito, il contributo viene stornato dall'apposita voce del patrimonio netto e portato a diretta riduzione della perdita all'interno della voce «utili e perdite portati a nuovo”*. Il decreto, in particolare, pone dunque l'accento sul fatto che solo al momento dell'incasso del credito aperto verso la Regione è possibile portare il contributo per ripiano perdite a riduzione della voce *“utili e perdite portate a nuovo”*. Le ex aziende sanitarie hanno tenuto un comportamento



difforme ma comunque assolutamente corretto e coerente con l'applicazione delle tecniche contabili vigenti ai fini della contabilizzazione di tali contributi. Infatti, nello specifico, tutte le aziende hanno ridotto le perdite portate a nuovo solo dopo aver effettuato l'incasso del credito aperto verso la Regione per i contributi da questa assegnati come ripiano perdite pregresse.

Riguardo alle scritture effettivamente contabilizzate si rileva che la ex Asl 3 di Pistoia e la ex Asl 11 di Empoli hanno applicato in modo rigoroso le indicazioni del decreto legislativo, mentre l'ex Asl 4 di Prato ha inserito anche un'ulteriore registrazione rispetto a quelle indicate, che comunque è in linea con le tecniche contabili utilizzate nei precedenti esercizi. Anche la ex Asl 10 di Firenze ha applicato in modo rigoroso le indicazioni del D.lgs. 118/2011, infatti la scrittura di riduzione delle perdite portate a nuovo è avvenuta lo stesso giorno della regolarizzazione dell'incasso del credito¹, anche se il progressivo di quest'ultima operazione è successivo a quello della riduzione della perdita.

Per quanto riguarda la mancata imputazione dell'incasso al corrispondente codice SIPOE (5102) fatto registrare dalla ex Asl 4 di Prato e dell'ex Asl 11 di Empoli, si è trattato di un mero errore materiale al momento dell'emissione della reverse d'incasso.

A disposizione per qualsiasi ulteriore necessità di chiarimento, porgo Distinti Saluti.

Il Direttore Generale
Azienda USL Toscana Centro
Dr. Paolo Morello Marchese

Il Direttore Amministrativo
Azienda USL Toscana Centro
Dr. Enrico Volpe
Telefono:
055 693.9179; 8322
Fax: 055 693.8298
e-mail: direttore.amministrativo
@uslcentro.toscana.it

Firma:

¹ Operazione che comunque è successiva all'effettivo incasso delle somme girate dalla Regione da parte del tesoriere.

Spesa Personale ex Aziende Sanitarie confluite nella ASL Toscana Centro

	Empoli	Pistoia	Prato	Firenze	Totale
Bilancio Esercizio 2013	€ 129.598.056,00	€ 151.521.286,00	€ 132.639.355,50	€ 353.198.794,00	€ 766.957.491,50
Increment. CCNL	-€ 17.661.367,36	-€ 21.938.000,00	-€ 18.957.350,81	-€ 48.647.219,00	-€ 107.203.937,17
Increment. Vac. Contrattuale	-€ 681.761,21	-€ 861.677,00	-€ 736.203,56	-€ 1.863.687,00	-€ 4.143.328,77
Sanità Penitenziaria	-€ 1.340.126,68	-€ 28.672,00	-€ 264.824,00	-€ 495.526,98	-€ 2.129.149,66
Totale "nettato"	€ 109.914.800,75	€ 128.692.937,00	€ 112.680.977,13	€ 302.192.361,02	€ 653.481.075,90
Obiettivo (2004-1,4%)	€ 110.738.184,44	€ 131.594.000,00	€ 110.301.496,93	€ 306.076.701,00	€ 658.710.382,37
Differenza tra obiettivo 2014 e totale "nettato"	€ 823.383,69	€ 2.901.063,00	-€ 2.379.480,20	€ 3.884.339,98	€ 5.229.306,47
Bilancio Esercizio 2014	€ 127.825.367,30	€ 152.456.357,00	€ 134.532.082,27	€ 352.139.362,00	€ 766.953.168,57
Increment. CCNL	-€ 17.661.367,00	-€ 21.938.000,00	-€ 19.306.342,37	-€ 48.647.219,00	-€ 107.552.928,37
Increment. Vac. Contrattuale	-€ 699.379,00	-€ 885.000,00	-€ 744.230,38	-€ 1.862.582,00	-€ 4.191.191,38
Sanità Penitenziaria	-€ 1.389.526,00	-€ 28.672,00	-€ 294.841,60	-€ 463.179,18	-€ 2.176.218,78
Totale "nettato"	€ 108.075.095,30	€ 129.604.685,00	€ 114.186.667,92	€ 301.166.381,82	€ 653.032.830,04
Obiettivo (2004-1,4%)	€ 110.738.184,00	€ 131.594.000,00	€ 110.301.496,93	€ 306.076.701,00	€ 658.710.381,93
Differenza tra obiettivo 2014 e totale "nettato"	€ 2.663.088,70	€ 1.989.315,00	-€ 3.885.170,99	€ 4.910.319,18	€ 5.677.551,89

Tabella 2)

Spesa Beni e Servizi ex Aziende Sanitarie confluite nella ASL Toscana Centro

	Azienda USL n. 3 di Pistoia			Azienda USL n. 4 di Prato			Azienda USL n. 10 di Firenze			Azienda USL n. 11 di Empoli			Totale Azienda USL Toscana Centro		
	2014	2011	2014/2011	2014	2011	2014/2011	2014	2011	2014/2011	2014	2011	2014/2011	2013	2011	2014/2011
Voce di bilancio															
B.1 Acquisti di beni	70.625.217	70.024.065	0,89%	71.267.300	65.439.000	8,97%	176.954.610	161.046.000	9,88%	51.365.931	47.163.000	7,54%	370.232.718	344.272.065	7,53%
B.1.A.1 Prodotti farmaceutici ed ausiliari	38.747.343	35.197.967	8,34%	42.093.840	35.822.000	17,51%	117.275.472	97.452.000	20,34%	29.571.137	24.173.000	22,07%	227.621.792	193.206.961	17,87%
B.1.A.3 Dispositivi medici	23.803.770	22.023.740	17,16%	23.990.335	14.106.000	70,07%	45.735.673	35.234.000	29,79%	17.591.709	17.998.000	-2,26%	11.314.126	89.387.740	26,58%
Acquisto di beni al netto della spesa farmaceutica e disp. medici	6.080.104	12.242.464	-50,34%	5.183.125	15.511.000	-66,98%	13.924.465	28.340.000	-50,87%	4.262.846	5.990.000	-29,74%	29.449.640	61.683.364	-52,20%
B.2 Acquisti di servizi	239.218.428	252.105.133	-5,11%	218.724.313	213.905.000	2,25%	913.598.195	939.439.000	-2,75%	913.598.195	208.829.000	-2,28%	1.571.694.519	1.612.278.333	-2,39%
B.2.A.2 Alloggiati senza servizi sanitari per farmacia (inclusi costi mobilità)	40.222.294	47.872.466	-15,96%	28.999.958	37.167.000	-8,71%	109.542.894	135.807.967	-19,35%	28.999.959	32.843.000	-11,91%	207.695.436	248.290.427	-16,35%
B.2.A.5 (B.2.A.6) Alloggiati senza servizi sanitari per assistenza integrativa e protesica	3.114.654	3.122.905	-0,26%	4.021.624	3.737.000	7,62%	13.229.164	12.626.000	4,79%	6.157.764	5.985.000	10,28%	26.523.206	25.070.905	5,79%
B.2.A.11) Assistenza prestazioni di trasporto sanitario (costo soci mobilità)	5.756.012	5.632.781	2,19%	4.587.508	4.211.000	8,94%	20.658.467	15.813.776	30,45%	4.957.643	5.591.000	-11,33%	33.929.630	31.248.557	7,498%
B.2.A.5), B.2.A.11)	190.125.468	195.477.181	-2,74%	181.115.223	174.190.000	3,98%	770.197.670	775.191.263	-0,64%	162.107.886	162.810.000	-0,43%	1.307.668.444	1.307.668.444	-0,22%
Mobiliario sanitario (costo all'incasso dell'ingrosso B.1)	1.292.332	987.323	30,89%	1.764.866	1.021.018	72,82%	2.404.693	1.838.195	30,82%	988.656	788.617	24,37%	6.430.517	4.635.153	39,17%
Mobiliario sanitario (costo all'incasso dell'ingrosso B.2)	72.356.037	67.245.023	7,60%	54.503.948	53.634.854	1,62%	323.894.000	320.840.294	0,95%	67.339.999	63.062.683	6,77%	517.084.034	504.783.634	2,44%
Consegna Unità Nazionali (appropato B.2.A.1, escluso costi di mobilità)	30.741.031	31.578.978	-2,65%	26.317.609	26.609.813	-1,09%	87.160.768	90.398.283	-3,56%	25.277.399	26.364.073	-4,12%	169.516.818	174.590.817	-3,17%
Consegna Unità Nazionali (appropato B.2.A.3.4 - ex SUDM-4)	3.507.874	3.641.347	-3,67%	7.304.339	6.027.672	21,18%	10.360.864	11.333.666	-10,17%	1.903.877	1.868.983	1,98%	23.076.954	23.069.868	0,03%
Consegna legge 210/92 (appropato B.2.A.14.4)	34.071	-	-	479.364	356.448	34,49%	1.738.854	1.488.800	16,80%	294.011	260.934	12,68%	2.855.320	2.106.781	35,59%
Prenotazione sanitaria in comando (appropato B.2.A.15.4)	207.200	223.294	-7,21%	272.203	169.590	60,92%	23.346	171.947	-86,42%	575.399	501.526	14,73%	1.078.839	1.066.357	1,17%
Spesa ospedaliera (appropato B.2.A.7, escluso costi di mobilità)	4.756.426	5.303.914	-10,32%	18.098.724	19.303.153	-6,24%	111.425.275	113.119.038	-1,50%	5.192.980	5.978.596	-13,14%	139.473.402	143.704.701	-2,94%
Libera professione (appropato B.2.A.13)	2.135.185	2.488.629	-6,16%	2.898.654	3.364.780	-13,87%	6.677.679	9.068.180	-26,56%	2.981.803	2.988.017	-0,21%	14.892.927	17.009.606	-16,84%
Acquisto di servizi al netto delle esclusioni indicate nella Corte	74.885.992	84.007.993	-11,22%	69.425.889	63.175.748	9,99%	227.432.584	226.549.779	0,39%	57.563.780	60.998.571	-5,63%	429.007.845	434.332.092	-1,32%
B.3 Manutenzione e riparazione	6.779.805	6.388.078	6,13%	8.985.756	4.590.802	96,35%	10.596.360	9.535.000	11,15%	7.773.691	8.074.000	-3,72%	34.155.992	26.327.880	19,66%
B.4 Godimento di beni di terzi	20.576.852	6.808.145	202,24%	4.023.808	4.612.817	-12,77%	9.598.120	12.991.000	-27,66%	3.183.115	3.880.000	-17,96%	37.181.915	28.291.962	31,42%
Totale spese	108.022.753	109.446.580	-1,30%	87.618.158	87.830.367	-0,24%	261.350.529	277.415.779	-5,79%	72.783.552	78.542.571	-7,33%	529.774.992	553.235.297	-4,24%

Diff. 2014 - 2011 (23.460.305)