

Prot. n. 18402

Firenze, 22/04/16

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

Azienda USL Toscana centro



Oggetto: Del. N. 17/2016/PRSS. Pronuncia di accertamento su denunziate irregolarità relative al bilancio consuntivo anno 2013 della AA.SS.LL. di Empoli, Firenze Pistoia e Prato.

In riscontro alla Pronuncia di Accertamento di cui alla deliberazione assunta nell'adunanza del 23/02/2016 da parte di codesta Spett.le Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, in merito alle riscontrate irregolarità del bilancio consuntivo 2013 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 dello scorso anno 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.

Dott. Enrico Volpe
Direttore Amministrativo
Piazza S.M. Nuova, 1
50122 Firenze
Telefono: 055 693 9179; 8322
Fax: 055 693 8298
e-mail: direttore.amministrativo@
uslcentro.toscana.it

firma:

L'organizzazione del Servizio Sanitario della Regione Toscana è stata, dunque, oggetto di un recentissimo 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-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”*

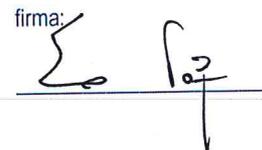
Il breve excursus normativo, al fine di rendere chiare le ragioni per cui, nella stesura di un programma di lavoro proiettato nel futuro e nell'enunciazione delle richieste *“misure correttive”*, si farà riferimento alla nuova persona giuridica, costituita dalla Azienda ASL Toscana Centro, nella quale 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, vieppiù 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, dai vizi in materia di **superamento dei limiti di spesa del personale**, riscontrati da codesta Sezione di Controllo in capo alle sole ex Aziende Sanitarie di Prato ed Empoli, c'è da notare come il confluire delle medesime 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 (*ultimo degli esercizi attualmente chiusi*), 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.

Ulteriore censura riscontrata, tale da pregiudicare, a mente della Pronuncia di Accertamento di cui alla delibera N. 17/2016/PRSS in oggetto, gli equilibri economico finanziari delle Aziende nei confronti delle quali è stata mossa, è costituita dal **superamento dei limiti di spesa farmaceutica**, sia convenzionata (*relativamente alle ex Aziende di Pistoia, Prato e Firenze*), che ospedaliera (*relativamente alla ex Asl di Empoli*). 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

Dott. Enrico Volpe
Direttore Amministrativo
Piazza S.M. Nuova, 1
50122 Firenze
Telefono: 055 693 9179; 8322
Fax: 055 693 8298
e-mail: direttore.amministrativo@
uslcentro.toscana.it

firma:



da un atto di programmazione interno alla Regione Toscana, quale è da intendersi la Deliberazione di Giunta Regionale del 25 marzo 2013, nr. 201.

A tale ultimo riguardo, giova 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, tanto più che la ritenuta violazione (*rectius, il mancato raggiungimento dell’obiettivo*) non ha alterato l’equilibrio economico finanziario delle Aziende Sanitarie, tutte in pareggio di bilancio nell’annualità 2013.

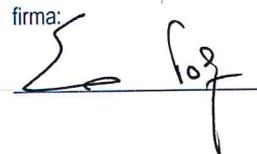
Nemmeno può tacersi, in merito alla spesa farmaceutica, come il legislatore nazionale, nell’emanazione delle norme in tema di spending review di cui al Decreto Legge 95/2012 e della successiva conversione in legge 135/2012, non abbia annoverato la farmaceutica tra i settori da sottoporre alla prevista 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 2013 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

Dott. Enrico Volpe
Direttore Amministrativo
Piazza S.M. Nuova, 1
50122 Firenze
Telefono: 055 693 9179; 8322
Fax: 055 693 8298
e-mail: direttore.amministrativo@
uslcentro.toscana.it

firma:



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 automaticamente rinvenibile una estensione della medesima in maniera indifferenziata a tutto il 2013.

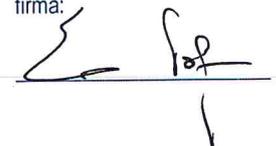
Ancora in tema di difficoltà interpretative/applicative, il riferimento alla successiva lettera b) della legge appena richiamata prospetta una fattispecie estremamente particolare, in cui egualmente non è dato cogliere il principio della generale riduzione del 10% rispetto al costo del 2011; infatti 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 rinvenibile nel dettato normativo, e nella convinzione che sia assolutamente indispensabile l'auspicato confronto da parte della Sezione stessa con i competenti organi regionali, L'Azienda Asl Toscana Centro, seguendo i criteri di esclusione riconosciuti nella 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 € **23.843.562**, segno di un evidente sforzo di razionalizzazione messo in campo.

Sarà proprio su questo campo, che abbraccia una variegata molteplicità di fattori produttivi, al di là dell'esigenza di una esatta rendicontazione delle azioni poste in essere sui vari conti di cui si compone il bilancio aziendale in stretta aderenza al dettato normativo, che maggiormente incideranno le misure di riorganizzazione messe in atto ed in fase di completamento a livello regionale, dalle quali sarà giocoforza attendersi ulteriori margini di efficientamento.

Dott. Enrico Volpe
Direttore Amministrativo
Piazza S.M. Nuova, 1
50122 Firenze
Telefono: 055 693 9179; 8322
Fax: 055 693 8298
e-mail: direttore.amministrativo@
uslcentro.toscana.it

firma:



Avviandosi a conclusione, resta da trattare l'irregolarità riscontrata in ordine alla gestione **dell'attività intramoenia** della ex Azienda Asl di Empoli. Si ritiene che i rilievi riscontrati, (il primo in merito alla "discrepanza tra l'importo della voce A.4.D. del conto economico, indicata nella tabella 3.2.5. del questionario e l'importo di cui al conto 1600 del SIOPE" ed il secondo legato al fatto che "l'azienda non ha provveduto alla tenuta di contabilità separata per l'attività intramoenia"), fatte salve le considerazioni di ordine tecnico già fornite nella intercorsa corrispondenza, troveranno una sicura soluzione con l'applicazione, anche all'attività erogata in seno alle strutture della ex Asl di Empoli, delle regole contabili e dei meccanismi di rilevazione ed imputazione di costi e ricavi comuni alle altre ex Aziende, su cui non sono state rilevate carenze ed irregolarità.



Distinti Saluti

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

Dott. Enrico Volpe
Direttore Amministrativo
Piazza S.M. Nuova, 1
50122 Firenze
Telefono: 055 693 9179; 8322
Fax: 055 693 8298
e-mail: direttore.amministrativo@
uslcentro.toscana.it

firma:

Tabella 1)

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
Voci da detrarre	Increm. CCNL	-€ 17.661.367,36	-€ 21.938.000,00	-€ 18.957.350,81	-€ 48.647.219,00	-€ 107.203.937,17
	Increm. 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

		Empoli	Pistoia	Prato	Firenze	Totale
Bilancio Esercizio 2014		€ 127.825.367,30	€ 152.456.357,00	€ 134.532.082,27	€ 352.139.362,00	€ 766.953.168,57
Voci da detrarre	Increm. CCNL	-€ 17.661.367,00	-€ 21.938.000,00	-€ 19.306.342,37	-€ 48.647.219,00	-€ 107.552.928,37
	Increm. 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

