

Del. n. 13/2018/PRSS



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Cristina ZUCCHERETTI
Nicola BONTEMPO
Mauro NORI
Giancarlo C. PEZZUTO
Fabio ALPINI

presidente
consigliere
consigliere, relatore
consigliere
referendario

nell'adunanza del 15 marzo 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;

VISTE le relazioni in ordine al bilancio di esercizio 2015 delle Aziende USL 3 di Pistoia, 4 di Prato, 10 di Firenze e 11 di Empoli, pervenute alla Sezione dal Collegio sindacale dell’Azienda unità sanitaria locale Toscana Centro nella quale sono confluite, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le suddette Aziende;

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

TENUTO CONTO delle osservazioni e delucidazioni che gli enti hanno prodotto con nota prot. n. 12468 del 26 gennaio 2018 in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata dalla Sezione in data 15 dicembre 2017;

UDITO il relatore, cons. Mauro Nori;

CONSIDERATO

- che l’art. 1, commi 166 e 167, l. n. 266/2005, come modificato dal d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012 prevede l’adozione di “specifiche pronunce di accertamento” nel caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’art. 119, comma 6, Cost., dei principi di sostenibilità dell’indebitamento, nonché nelle ipotesi di violazione dei principi di sana gestione finanziaria e di irregolarità grave, ritenendosi tale una irregolarità che sia suscettibile di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti;

- che l’art.1, comma 170, l. n. 266/2005 ha esteso l’applicazione dei commi 166 e 167 anche agli enti del Servizio sanitario nazionale disponendo altresì, nel caso di mancato rispetto degli obblighi di cui al comma 166 da parte dei predetti enti, che la Corte trasmetta la propria segnalazione alla regione interessata per i conseguenti provvedimenti;

- che l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, ha ribadito tale controllo, anche nei confronti degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale;

- che l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, ha attribuito maggiore incisività a questa modalità di verifica, con la previsione di un eventuale blocco dei programmi di spesa causativi di squilibri economico-finanziari degli enti territoriali e sanitari;

- che la Sezione – seguendo anche gli orientamenti assunti dalla Sezione delle autonomie – ritiene che la gravità della irregolarità contabile sia da valutare non tanto alla stregua delle modalità e/o del grado di scostamento dalla norma, quanto, soprattutto, del rischio di ripercussioni sugli equilibri di bilancio;

- che la Sezione ritiene meritevoli di segnalazione non solo questioni strettamente finanziarie e contabili che mettono a rischio l'equilibrio di bilancio, ma anche fenomeni che evidenzino problematiche suscettibili di determinare, in prospettiva, pericoli per la stabilità finanziaria dell'ente;

- che la Sezione, nell'ambito dei profili esaminati, ha concentrato il proprio controllo sulle gravi irregolarità ritenute, tra tanti possibili fenomeni, maggiormente rappresentative di violazioni della normativa vincolistica statale in materia di bilancio e contabilità, di pregiudizio per gli equilibri di bilancio e di difficoltà nel conseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica;

- che le gravi irregolarità individuate dalla Sezione non necessariamente esauriscono gli aspetti di irregolarità che possono essere presenti nella gestione degli enti, né quelli che possono profilarsi sulla base delle informazioni complessivamente rese nei questionari. Pertanto, il mancato riscontro dei profili che non hanno formato oggetto del controllo non ne comporta una valutazione positiva;

- che le “specifiche pronunce di accertamento” in ordine all'eventuale mancato rispetto della normativa, dei criteri e delle regole contabili, sono indirizzate all'organo di vertice dell'ente e alla regione, chiamati ad adottare le misure consequenziali per il ripristino degli equilibri di bilancio e della regolarità amministrativo-contabile;

- che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'art. 83, comma 3, l.r. 28 dicembre 2015, n. 84, prevede che le aziende unità sanitarie locali di nuova istituzione subentrino con successione a titolo universale in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi delle aziende USL soppresse, comprese nell'ambito territoriale di competenza;

- che, in base al mutato assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale, discendente dall'entrata in vigore della norma sopra citata, le misure correttive, conseguenti all'accertamento delle gravi irregolarità, saranno

richieste, oltre che alla regione, all'organo di vertice dell'ente risultante dalla fusione delle Aziende citate in premessa.

DELIBERA

I bilanci di esercizio 2015 delle Aziende USL 3 Pistoia, 4 Prato, 10 Firenze e 11 Empoli, come rappresentati nelle relazioni del Collegio sindacale e nei prospetti ad esse allegati, evidenziano le seguenti irregolarità gravi, che danno luogo a specifica pronuncia di accertamento.

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 4 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.

Si rileva un utilizzo non puntuale dei codici gestionali Siope. Ciò non consente di effettuare un riscontro con i dati indicati nel CE, che sebbene di natura economica, devono trovare una rispondenza con le movimentazioni finanziarie, classificate secondo le tipologie economiche individuate nel glossario Siope.

Al riguardo si sottolinea che la corretta rilevazione dei fatti gestionali, oltre a rispondere ai principi generali di trasparenza e veridicità del bilancio, costituisce il presupposto indispensabile per il coordinamento della finanza pubblica, così come previsto dalla l. 31 dicembre 2009, n. 196 concernente “Legge di contabilità e finanza pubblica”, dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112 recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008 n. 133 ed infine dall'art. 33 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 recante “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

Si raccomanda, inoltre, che tutti i dati indicati nelle risposte ai questionari, in special modo quelli che necessitano di una ricostruzione contabile, siano sempre riscontrabili, anche mediante appositi prospetti di riconciliazione, con i dati del conto economico e dello stato patrimoniale.

Ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, applicabile anche agli enti del Servizio sanitario nazionale ai sensi dell'art. 1, comma 170, della l. n. 266/2005, l'Azienda Unità sanitaria locale Toscana Centro dovrà adottare entro sessanta giorni le conseguenziali misure correttive, riferite alle aziende soppresse come sopra specificate, ai fini del successivo esercizio dell'attività di controllo spettante a questa Sezione.

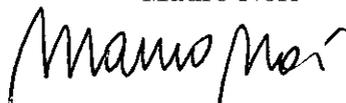
DISPONE

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.

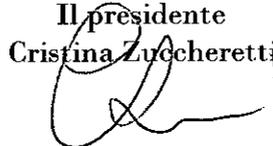
La presente decisione è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte dell'Azienda, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 15 marzo 2018

Il relatore
Mauro Nori



Il presidente
Cristina Zuccheretti



Depositata in segreteria il 15 marzo 2018

Il funzionario preposto al servizio di supporto

Claudio Felli

